

REGISTRO OFICIAL

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

SENTENCIAS Y DICTÁMENES:

956-15-EP/21 En el Caso No. 956-15-EP Acéptese parcialmente la acción extraordinaria de protección No. 956-15-EP	3
11-16-AN, 14-18-AN y 35-20-AN/21 (acumulados) En el Caso No. 11-16-AN, 14-18-AN y 35-20-AN (acumulados) Desestímese las acciones por incumplimiento No. 11-16-AN, 14-18-AN y 35-20-AN	43
1222-16-EP/21 En el Caso No. 1222-16-EP Desestímese las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 1222-16-EP	58
1779-18-EP/21 En el Caso No. 1779-18-EP Declárese que las sentencias emitidas por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, de fecha 4 de abril de 2018, y la sentencia de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de fecha 24 de mayo de 2018, dentro de la acción de protección No. 17371- 2018-00920, vulneraron el derecho a la motivación, y se las deja sin efecto	71

	Págs.
45-17-AN/21 En el Caso No. 45-17-AN Acéptese la acción por incumplimiento planteada por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas	106
68-18-IS/21 En el Caso No. 68-18-IS Desestímese la acción de incumplimiento presentada	131
70-11-IN/21 En el Caso No. 70-11-IN Acéptese la acción pública de inconstitucionalidad No. 70-11-IN	140



Sentencia No. 956-15-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

Quito, D.M., 09 de junio de 2021

CASO No. 956-15-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA No. 956-15-EP/21

Tema: En el presente caso, la Corte Constitucional analiza las vulneraciones alegadas por los terceros con interés, en función de los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso en la garantía del derecho a la defensa, respecto a dos autos emitidos en la fase de ejecución de una sentencia de casación. La Corte concluye que en el presente caso existe vulneración a dichos derechos, por lo que acepta parcialmente la acción y dispone su reparación.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Antecedentes procesales

1. El 8 de marzo de 1993, Myrna Rosa Minuche Freire presentó una demanda ejecutiva en contra de los herederos del señor Luis Víctor de Saint James Montjoy, los señores Manuel Antonio Freire Montjoy, Carlos Antonio Freire Montjoy, Rosa Piedad Freire Montjoy, Nila Gracia Freire Montjoy, Eva Violeta Freire Montjoy, Rosa Delia Torres Freire, Grace Maritza Torres Freire, Esther Cecilia Torres Freire y Francisca Eugenia Montjoy Terranova¹, signada con el No. 218-M-93. La pretensión de la demanda consistió en ejecutar una promesa de compraventa relativa a determinadas propiedades del predio el Mongón ubicado en Guayaquil². Dicha

¹ Fojas 1 a 3 del expediente del proceso de origen.

² El 5 de diciembre de 1985, Manuel Antonio Freire Montjoy, Carlos Antonio Freire Montjoy, Rosa Piedad Freire Montjoy, Nila Gracia Freire Montjoy, Eva Violeta Freire Montjoy y Francisca Eugenia Montjoy Terranova, en su calidad de promitentes vendedores otorgaron una promesa de compraventa a favor de Myrna Rosa Minuche Freire, en calidad de promitente compradora, ante el notario Dr. Jorge Jara Grau, inscrita en el Registro de la Propiedad el 18 de julio de 1988, respecto a bienes inmuebles del predio el Mongón. En dicha escritura de promesa de compraventa los señores Manuel Antonio Freire Montjoy, Carlos Antonio Freire Montjoy, Rosa Piedad Freire Montjoy, Nila Gracia Freire Montjoy y Eva Violeta Freire Montjoy propietarios del macrolote A de superficie de 260,10 hectáreas prometieron a Myrna Rosa Minuche Freire la venta de una hectárea del macrolote A como pago de honorarios de abogado. De igual forma, las herederas por testamento de la señora Mercedes Montjoy Terranova propietarias del macrolote B de superficie de 245,60 hectáreas prometieron a Myrna Rosa Minuche Freire la venta de una hectárea del macrolote B. Asimismo, la señora Francisca Eugenia Montjoy Terranova propietaria del macrolote C de superficie de 245,60 hectáreas prometió a Myrna Rosa Minuche Freire la venta de una hectárea del macrolote C.

causa fue sorteada al Juzgado Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil el 8 de marzo de 1993.

2. El 24 de noviembre de 1993, la demandada Rosa Piedad Freire Montjoy, una de las propietarias del macrolote A de 260,10 hectáreas del bien inmueble referido, se allanó totalmente a la demanda propuesta por Myrna Rosa Minuche Freire de Maldonado³. Dicho allanamiento fue aceptado por el juez Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil.
3. El 27 de septiembre de 1993, el juez Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil dictó medida cautelar de prohibición de enajenar sobre los lotes de terreno A, B y C que conformaban el antiguo predio el Mongón⁴.
4. El 2 de febrero de 1995, el juez Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil dictó sentencia aceptando parcialmente la demanda y ordenó que los demandados Manuel Antonio Freire Montjoy, Carlos Antonio Freire Montjoy, Rosa Piedad Freire Montjoy, Nila Gracia Freire Montjoy y Eva Violeta Freire Montjoy propietarios del macrolote A transfieran el dominio de un terreno de 10.000 metros a la actora, el cual debía ser obtenido de la desmembración del macrolote A de superficie de 260,10 hectáreas. De igual forma, se ordenó que la demandada Francisca Eugenia Montjoy Terranova, propietaria del macrolote C transfiera el dominio de un terreno de 10.000 metros el cual debía ser obtenido de la desmembración del macrolote C de superficie de 245,60 hectáreas.
5. El 7 de febrero de 1995, tanto la actora Myrna Rosa Minuche Freire, como la demandada Eva Violeta Freire Montjoy, interpusieron recursos de apelación por separado en contra de la sentencia emitida por el juez Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil. Por su parte, el 8 de febrero de 1995, las demandadas Rosa Delia Torres Freire, Grace Maritza Torres Freire y Esther Cecilia Torres Freire solicitaron aclaración y ampliación de la sentencia de primer nivel.
6. Ese mismo día, los demandados Manuel Antonio Freire Montjoy, Carlos Antonio Freire Montjoy, Eva Violeta Freire Montjoy y Nila Gracia Freire Montjoy, todos estos propietarios del macrolote A, interpusieron conjuntamente recurso de apelación en contra de la sentencia en mención.
7. El 8 de marzo de 1995, el juez Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil aceptó la aclaración y ampliación solicitada por Rosa Delia Torres Freire, Grace Maritza Torres Freire, Esther Cecilia Torres Freire y resolvió *“dejar sin efecto la*

³ A fojas 113 del expediente de origen.

⁴A fojas 80 del expediente de origen se observa la providencia por la cual el juez Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil, provincia del Guayas emitió auto ordenando al Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil inscribir la prohibición de enajenar de los macrolotes A, B y C que formaban parte del antiguo predio el Mongón.

prohibición de enajenar del predio macrolote B”. Luego de aquello, la causa fue remitida a la Corte Superior de Justicia de Guayaquil.

8. El 8 de noviembre de 1996, la Corte Superior de Justicia de Guayaquil dictó sentencia rechazando el recurso de apelación de la actora y aceptó el recurso de apelación de los demandados y revocó en todas sus partes la sentencia subida en grado⁵.
9. El 13 de noviembre de 1996, Myrna Rosa Minuche Freire interpuso recurso extraordinario de casación en contra de la sentencia del 8 de noviembre de 1996 emitida por la Corte Superior de Justicia de Guayaquil.
10. El 8 de junio de 1999, la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, por voto de mayoría, dictó sentencia aceptando el recurso extraordinario de casación, revocó la sentencia de segunda instancia en todas sus partes y confirmó la sentencia de primer nivel.⁶ En tal virtud, la causa fue devuelta al juez Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil para continuar con la ejecución correspondiente.
11. El 20 de septiembre de 2010, el juez Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil dictó auto de mandamiento de pago en contra de los herederos de la señora Francisca Eugenia Montjoy Terranova, propietaria del macrolote C⁷. El auto de mandamiento de pago se fundamentó en que conforme a la revisión de los autos, era la única que no había cumplido con la obligación de transferir el dominio de los 10.000 metros cuadrados que serían obtenidos de la desmembración del macrolote C de 245,60 hectáreas. Por lo tanto, el juez ordenó que los herederos de la difunta demandada otorguen y suscriban la escritura pública a favor de Myrna Rosa Minuche Freire.
12. El 18 de julio de 2011, el juez Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil resolvió otorgar a favor de Myrna Rosa Minuche Freire el terreno de 10.000 metros que fue tomado de la desmembración del macrolote C de 245,60 hectáreas y dispuso que se protocolice la escritura y se inscriba en el Registro de la Propiedad del cantón Guayaquil⁸.

⁵ La Corte Superior de Justicia de Guayaquil resolvió que el instrumento público de promesa de compraventa no reúne los requisitos de título ejecutivo.

⁶ En la sentencia, los jueces de la Corte Suprema de Justicia ordenaron que los propietarios de los macrolotes A, B y C cumplan con la obligación de transferir un terreno de 10.000 metros por cada macrolote mencionado (entregar 3 terrenos cada uno de 10.000 metros los cuales serán obtenidos de la desmembración en cada uno de los macrolotes A, B y C). Según dicha sentencia, los demandados debían suscribir tres escrituras públicas de transferencia de dominio a favor de la abogada Myrna Rosa Minuche Freire de Maldonado en el término de 20 días. Fojas 1259 a 1274 del expediente del proceso de origen.

⁷ Fojas 1641 del expediente del proceso de origen.

⁸ Fojas 1649 del expediente del proceso de origen.

- 13.** El 31 de octubre de 2012, Isabel Elisa Dueñas Borbor, Carla Cristina Dueñas Borbor y Dominique Catalina Dueñas, en su calidad de terceras perjudicadas⁹, presentaron un escrito solicitando la nulidad del proceso ejecutivo iniciado por Myrna Rosa Minuche Freire en contra de los demandados. En este escrito, manifestaron que *“son las legítimas propietarias del inmueble Torres Freire. (...) que el macrolote C fue transferido anteriormente lícita y legalmente a quienes hoy por hoy somos copropietarios en la urbanización Portofino y quienes somos directos perjudicados por las providencias dictadas dentro de la presente causa de fecha 20 de septiembre del 2010 (...) y de 18 de julio del 2011”*¹⁰.
- 14.** El 9 de noviembre de 2012, Isabel Elisa Dueñas Borbor, Carla Cristina Dueñas Borbor y Dominique Catalina Dueñas presentaron una petición de medidas cautelares constitucionales autónomas en contra de la inscripción No. 13999 en el Registro de la Propiedad del cantón Guayaquil, correspondiente a la transferencia del predio a favor de Myrna Rosa Minuche Freire¹¹.
- 15.** El 7 de enero de 2013, el juez Segundo de lo Civil del cantón Guayaquil, subrogante del juez tercero de lo Civil del cantón Guayaquil, declaró nulos los autos de 20 de septiembre de 2010 y de 18 de julio de 2011, ambos emitidos por el juez Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil.¹²

⁹ En el expediente a fojas 1763 consta que comparecieron también los señores Miguel Ángel Chalen Rosado, José Noé Vargas, Noria del Consuelo Gaona Tapia, Juan José Ortega Fernández, Giovanni Patricio Veintimilla Aguilar, así como las compañías CORPORACIÓN EDUCRISFAL S.A. representada por Alejandro García Villacreses, DEISASA S.A. representada por Pedro Vicente Barros Pazmiño y PORTOTRINIDAD S.A. representada por Gabriel García Gayo.

¹⁰ Fojas 1727 a 1730 del expediente del proceso de origen.

¹¹ El 14 de noviembre de 2012, el juez Décimo Primero de la Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil, provincia del Guayas resolvió conceder las medidas cautelares a favor de las peticionarias. Al respecto, el 5 de diciembre de 2012, Myrna Rosa Minuche Freire solicitó la revocatoria de la resolución, la misma que fue rechazada por el referido juez. El 18 de enero de 2013, la recurrente interpuso recurso de apelación en contra de la resolución del 14 de noviembre de 2012, el mismo que fue rechazado. El 31 de enero de 2013, la recurrente interpuso recurso de hecho, en contra del auto que negó el recurso de apelación, de 18 de enero de 2013 emitido por el juez de la Niñez y Adolescencia. Finalmente, el 22 de febrero de 2013, Myrna Rosa Minuche Freire presentó acción extraordinaria de protección en contra del auto del 14 de noviembre de 2012 emitido por el juez de la Niñez y Adolescencia. La pretensión de la demanda consistió en que se declare la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el debido proceso en la garantía básica de la motivación y la seguridad jurídica. Además, dicha accionante solicitó que se dejen sin efecto los autos mencionados. Finalmente, el 12 de agosto de 2015, la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 261-15-SEP-CC que se dictó dentro de la causa No. 383-13-EP mediante la cual resolvió *“declarar vulneración de derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y motivación, y, el derecho a la seguridad jurídica de la señora Myrna Minuche Freire de Maldonado (...) Aceptar la acción extraordinaria de protección. Como medidas de reparación se dispone dejar sin efecto jurídico las resoluciones expedidas el 14 de noviembre de 2012 y el 18 de enero de 2013, así como los autos dictados el 28 de enero de 2013 y 4 de febrero de 2013 por el Juzgado Décimo Primero de la Niñez y Adolescencia del Guayas dentro del proceso No. 482-2012”*.

¹² El juez Segundo de lo Civil subrogante del juez Tercero de lo Civil resolvió que *“la interpretación de la norma contradice inequívocamente los contenidos axiológicos del derecho al debido proceso y el derecho a la propiedad, garantizados en la Constitución de la República, siendo que es obligación del*

16. El 11 de enero de 2013, Myrna Rosa Minuche Freire solicitó la revocatoria del auto de 7 de enero de 2013 emitido por el juez Segundo de lo Civil del cantón Guayaquil.
17. El 18 de febrero de 2013, el juez Segundo de lo Civil del Cantón Guayaquil rechazó la revocatoria solicitada por Myrna Rosa Minuche Freire porque *“lo que se está enmendando, visto el insubsanable vicio del que adolece, es la nulidad no de la Sentencia Ejecutoriada de Casación, sobre la cual en efecto pesa el carácter de cosa juzgada, sino del auto dictado dentro de la ejecución de la sentencia con fecha 20 de septiembre de 2010”*¹³. El 22 de febrero de 2013, Myrna Rosa Minuche Freire interpuso recurso de apelación en contra de dicho auto y la causa fue remitida a la Corte Provincial de Justicia del Guayas.
18. El 13 de febrero de 2014, la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas resolvió aceptar el recurso de apelación y revocar los autos de 7 de enero de 2013 (auto que declaró la nulidad) y 18 de febrero de 2013 (auto que negó la revocatoria del auto de nulidad)¹⁴.
19. El 19 de febrero de 2014, Geovanny Veintimilla Aguilar, procurador común de los terceros perjudicados, solicitó aclaración y ampliación de la decisión del 13 de febrero de 2014 emitida por la Sala¹⁵. Mediante auto de 26 de marzo de 2014, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas atendieron dicha petición.
20. El 3 de abril de 2014, Geovanny Veintimilla Aguilar interpuso recurso extraordinario de casación en contra de la decisión del 13 de febrero de 2014 emitida por la Sala Provincial. El 15 de mayo de 2014, la Sala negó el recurso

Juez, atendiendo a la aplicación directa e inmediata de estos derechos fundamentales, verificar dichas conculcaciones, y, en caso de encontrar que existe violación a dicho (sic) derechos (...)”. Fojas 1789 a 1794 del expediente del proceso de origen.

¹³ Fojas 1896 a 1898 del expediente del proceso de origen.

¹⁴ La Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas resolvió lo siguiente: *“(...) se aprecia que en el inmueble que debía ser materia de otorgamiento de la escritura en favor de la actora, fue objeto de transferencia de dominios, aún a pesar de existir una medida cautelar de prohibición de enajenar decretada dentro de este mismo juicio, misma que en el tiempo ha derivado a que en la actualidad el macrolote se encuentre dividido a favor de varios propietarios. (...) El juez a quo ha procedido a considerar a los terceros como parte procesal sin considerar que el art. 498 del Código Adjetivo Civil, de manera expresa dispone que en el juicio ejecutivo no se hará uso del derecho establecido en el artículo 492 del mismo cuerpo legal, máximo si el juicio ha concluido. (...) Bajo las consideraciones anotadas, éste Tribunal (...) arriba a la conclusión de que el juez a quo, en su afán de remediar una situación procesal, inobservó que las resoluciones judiciales se encontraban en firme, en razón de su ejecutoria y por tanto eran inmutables, de manera que, su obrar se aparta del marco jurídico – procesal vigente, contraviniendo principios constitucionales, por lo que, el auto de nulidad de fecha 7 de enero del 2013 (...) es absolutamente contrario a los principios de preclusión, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica consagrados en la Constitución (...)”*. Fojas 23 a 27 del expediente de casación.

¹⁵ Fojas 30 del expediente de Corte Provincial.

extraordinario de casación al considerar que se interpuso el recurso “*contra un auto no previsto en la ley*”.

21. El 23 de mayo de 2014, Geovanny Veintimilla Aguilar interpuso recurso de hecho en contra del auto de 15 de mayo de 2014. En tal virtud, el 29 de mayo de 2014, la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas admitió el recurso de hecho y elevó el expediente a la Corte Nacional de Justicia.
22. El 5 de marzo de 2015, la Sala de conjueces de lo Civil de la Corte Nacional de Justicia resolvió rechazar el recurso extraordinario de casación porque “*(...) de la revisión del escrito que contiene el recurso de casación, se verifica que, el propuesto ataca una resolución dictada en un juicio ejecutivo, esto es, en un juicio que no es de conocimiento, o de aquellos determinados por el Art. 2 de la Ley de la materia. (...) Finalmente, consta de la resolución impugnada que no es una pieza procesal que pone fin al proceso, pues los Jueces de Alzada, tienen el cuidado de dejar a salvo los derechos de los Terceristas para ejercer las acciones que les franquea la Ley, es decir que dichos terceristas, no enfrentan una situación definitiva, en la causa. Por las razones expuestas, la Sala de Conjuces de la Corte Nacional de Justicia, por no encontrar presentes los requisitos de procedibilidad, desestimando el recurso de hecho, RECHAZA, el recurso de casación interpuesto. (...)*”.
23. Inconforme con dicha decisión, el 10 de marzo de 2015 Geovanny Veintimilla Aguilar solicitó la revocatoria de la decisión de 5 de marzo de 2015. Tal pedido fue negado mediante providencia de 19 de mayo de 2015, al considerar que “*(...) En el presente caso no procede la solicitud de revocatoria, esta Sala de la actual Corte Nacional de Justicia en innumerables resoluciones ha mantenido de forma reiterada el criterio de que no procede el recurso extraordinario de casación dentro de los procesos de ejecución, por carecer del requisito de procedencia contemplado en el artículo 2 de la Ley de la materia (...). Por lo expuesto se rechaza la petición efectuada (...)*”.
24. El 16 de junio de 2015, dentro del expediente No. 439-2014 de casación (No. 218-1993 de primera instancia y No. 218-2012 de segunda instancia), Isabel Elisa Dueñas Borbor, Carla Cristina Dueñas Borbor, Dominique Catalina Dueñas Borbor, Miguel Ángel Chalen Rosado, Aldo Renato De Iulio Fernandez, Segundo Aníbal Mejía, Óscar José Noe Vargas, Noria Del Consuelo Gaona Tapia, Juan José Ortega Fernández, Braden Jairo Escobar Hayduk, Giovanni Patricio Vintimilla Aguilar, Wen Xuehui Zhang, He Ricardo Yaocong Huang, así como las compañías Corporación Educrisfal S.A. en la interpuesta persona de su representante legal señor Alejandro García Villacreses, Deisasa S.A. en la interpuesta persona de su representante legal Ángela Celia Andrade Álvarez, Inmobiliaria Barzamb S.A. en la interpuesta persona de su representante legal señor Pedro Vicente Barros Pazmiño, en su calidad de terceros afectados conforme lo señalan en la demanda, presentaron

acción extraordinaria de protección¹⁶ en contra de los siguientes actos procesales: **(i)** autos de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011 emitidos por el juez Segundo subrogante del juez Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil; **(ii)** auto de 13 de febrero de 2014 dictado por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas; **(iii)** autos de 5 de marzo de 2015 y 19 de mayo de 2015 emitidos por los conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

- 25.** Mediante auto de 24 de julio de 2015, la Sala de Admisión, conformada por los entonces jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire, admitió a trámite la presente causa, signada con el No. 956-15-EP.
- 26.** El 23 de diciembre de 2015, la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote avocó conocimiento de la causa y ordenó que los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y de la Sala de conjueces de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, presenten informe de descargo.
- 27.** El 6 de septiembre de 2017, la entonces jueza constitucional Ruth Seni Pinoargote emitió una providencia señalando la realización de la audiencia para el 18 de septiembre de 2017. Conforme consta de la razón sentada en el proceso a fojas 295, dicha diligencia se llevó a cabo con la comparecencia de los abogados Jonny Dagoberto de la Pared Darquea y Jorge Luis Cedeño Cuellas, en representación de los legitimados activos, Israel Maldonado en representación de la señora Myrna Minuche Freire y José Neira Rosero en representación del Procurador General del Estado. En dicha razón consta además que los jueces accionados no comparecieron a la audiencia pese a haber sido notificados en debida forma.
- 28.** El 5 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los actuales jueces y juezas de la Corte Constitucional. En el sorteo efectuado ante el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en sesión del 25 de julio de 2019, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, quien avocó conocimiento de la misma mediante providencia de

¹⁶ En la demanda de acción extraordinaria de protección se observa que en la legitimación activa se ha señalado que comparecen y firman las siguientes personas naturales y jurídicas: Miguel Ángel Chalen Rosado, Aldo Renato de Iulio Fernández, Segundo Aníbal Mejía, Óscar José Noe Vargas, Noria del Consuelo Gaona Tapia, Juan José Ortega Fernández, Braden Jairo Escobar Hayduk, Giovanni Patricio Vintimilla Aguilar, Wen Xuehui Zhang, He Ricardo Yaocong HuanG, así como las compañías CORPORACIÓN EDUCRISFAL S.A. en la interpuesta persona de su representante legal señor Alejandro García Villacreses, DEISASA S.A. en la interpuesta persona de su representante legal Ángela Celia Andrade Álvarez, INMOBILIARIA BARZAMB S.A. Sin embargo, de la revisión de los recaudos procesales no se observa que estas personas hayan presentado escritos o recursos al juez tercero de lo civil o al juez segundo subrogante del juez tercero de lo civil reclamando como terceros perjudicados como sí lo han hecho las hermanas Elisa Dueñas Borbor, Carla Cristina Dueñas Borbor y Dominique Catalina Dueñas Borbor, por lo tanto, no se encuentra justificada su legitimación activa dentro de la causa No. 956-15-EP.

24 de noviembre de 2020. En dicha providencia, el juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez concedió un término de cinco días para que los jueces accionados (Juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Guayaquil, jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y conjueces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia) presenten sus informes de descargo.

29. El 14 de abril de 2021, en aplicación del inciso final del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se realizó un nuevo sorteo de la causa ante el Pleno del organismo, correspondiendo su sustanciación a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.
30. Mediante auto de 20 de abril de 2021, la jueza constitucional Daniela Salazar Marín avocó conocimiento de la presente causa.

2. Competencia

31. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 de la Constitución y 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos de la acción y pretensión

32. Los accionantes identifican como derechos vulnerados: la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución); la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la Constitución); el debido proceso en las garantías de defensa y motivación (artículo 76 numeral 7 literales a y l de la Constitución); el derecho a la propiedad (artículo 66 numeral 26 y artículo 321 de la Constitución); el derecho a la vivienda y la vida digna (artículos 30 y 66 numeral 2 de la Constitución); y el derecho a la igualdad (artículo 66 numeral 4 de la Constitución).
33. Los accionantes señalan que son los *“legítimos propietarios de las casas y los locales comerciales situados en la Urbanización Portofino ubicada en el kilómetro 12 y medio de la vía Guayaquil- Salinas”*. Señalan además que *“en el momento en que adquirimos estos bienes no recaía sobre aquellos ninguna clase de limitación, gravamen o registro que implicase que sobre aquellos pesare algún gravamen o litigio que pueda comprometer, limitar o menoscabar los derechos de propiedad que estuviéramos adquiriendo”*.
34. Según los accionantes, no conocieron que *“la sentencia de (sic) definitiva de última instancia, expedida por la Sala de lo Civil de la (ex) Corte Suprema de Justicia, el 8 de junio de 1999, en la que, de manera expresa se dispuso ‘que, los demandados*

herederos del señor Luis Víctor De Saint Jame Montjoy: (...) por sus propios derechos y como deudores de la obligación ejecutiva contraída con la demandante en la obligación de hacer, cumplan con dicha obligación mediante el otorgamiento y la suscripción de tres escritura públicas, a favor de la Abogada Myrna Minuche Freiré de Maldonado en el término de 20 días, procedan a la entrega en propiedad, mediante la transferencia de dominio por dación en pago de los 3 lotes de terreno de 10.000 metros cuadrados de superficie cada uno en los macrolotes A, B y C, que forman parte del antiguo predio 'Mongón'”.

35. A decir de los accionantes, *“según pudimos constatar, la demandada en el referido juicio, Francisca Montjoy Terranova, en el año 1992, esto es, UN AÑO ANTES DE HABERSE PRESENTADO LA DEMANDA DE EJECUCIÓN DE MYRNA MINUCHE, había enajenado el bien inmueble de su propiedad (macrolote C), a favor de la compañía IRPINO S.A., quien, a su vez, en los años subsiguientes enajenó dicho bien a favor de varias personas y constructoras, siendo sus actuales propietarios las más de 100 familias residentes de la Urbanización Portofino situada en el km 12 ½ de la vía Guayaquil-Salinas, entre quienes nos encontramos los afectados”* (énfasis en el texto original).

36. Dicen los accionantes que *“El efecto jurídico de aquello, como ustedes comprenderán, señores Jueces Constitucionales, ante la imposibilidad de que la demandada, Francisca Eugenia Montjoy Terranova, cumpla con la obligación contraída, por no ser más la propietaria del bien objeto de la promesa, era la inejecutabilidad de dicha obligación, en razón, precisamente, de que ni Francisca Eugenia Montjoy Terranova ni sus sucesores podían disponer o enajenar un bien que no les pertenecía desde hace ya, más de 23 años. Consecuentemente, ante tal situación, lo único que procedía en derecho, era la determinación de una indemnización a favor de la accionante por el incumplimiento de la demandada, Francisca Eugenia Montjoy Terranova, o sus sucesores, en el cumplimiento de la obligación contraída, todo esto de conformidad con lo establecido en el artículo 440 del Código de Procedimiento Civil”.*

3.1.1. Argumentos respecto a las vulneraciones cometidas por el juez temporal Segundo de lo Civil del cantón Guayaquil, encargado del Juzgado Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil.

37. Según la parte accionante, mediante el auto de mandamiento de pago de 20 de septiembre de 2010, el juez temporal Segundo de lo Civil del cantón Guayaquil, encargado del Juzgado Tercero Civil del cantón Guayaquil, *“hizo extensiva la obligación personal contraída por Francisca Eugenia Montjoy Terranova de suscribir la escritura definitiva de compraventa a favor a Myrna Minuche, no solo a sus sucesores en derecho (herederos), sino también a los actuales propietarios de los terrenos. Es decir, el juez executor imputó obligaciones a terceros ajenos a la promesa de compraventa; y, lo que es peor aún dispuso de sus bienes en su nombre,*

sin haberlos siquiera citado o notificado, lo que se perfeccionó mediante providencia del 18 de junio del 2011”.

38. En función de lo señalado, alegan que el juez executor “*alteró una sentencia ejecutoriada de última instancia, lo que implica una violación al derecho de seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva*”.
39. En referencia al derecho a la tutela judicial efectiva, esgrimen que se vulnera porque al alterarse una sentencia ejecutoriada se altera el producto y la resolución de la controversia, privando a las partes de la resolución concreta que recibieron por parte de los jueces.
40. A decir de los accionantes, se hizo “*extensivos los efectos de una sentencia a terceros que no fueron parte del proceso, forzándolos a cumplir con una obligación que no les correspondía, lo que implica una violación a sus derechos constitucionales de Defensa, Debido Proceso, Tutela Judicial Efectiva y Seguridad Jurídica*”.
41. Los accionantes manifiestan que “*se violaron todas las garantías que componen nuestro derecho constitucional de defensa, toda vez que, al no haber sido parte procesal en dicho juicio, nunca se nos permitió y se nos privó de nuestro derecho a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de nuestra defensa; así como ha (sic) ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones y presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos que nos asistían y replicar los argumentos de las otras partes, con lo que se nos privó, de igual manera, de una resolución motivada sobre la afectación a nuestros derechos, y poder recurrir de dicha providencia judicial que afectaba nuestros derechos*”.
42. Los accionantes argumentan que “*se dispuso de bienes de terceros que no fueron parte del proceso, ni fueron citados o notificados para que ejerzan sus derechos, con lo que se violaron los derechos constitucionales de propiedad, vivienda y vida digna, seguridad jurídica, debido proceso, defensa y tutela judicial efectiva*”.

3.1.2. Argumentos respecto a las vulneraciones cometidas por parte de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

43. Según los accionantes, la decisión de 13 de febrero de 2014 emitida por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas resolvió aceptar el recurso de apelación presentado por Myrna Rosa Minuche Freire, revocando el auto de 7 de enero de 2013 que declaró la nulidad del proceso de ejecución.
44. En cuanto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, los accionantes manifiestan que “*el auto de 13 de febrero de 2014 dictado por los Jueces de la*

Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial del Guayas es defectuoso por ser incongruente y contradictorio. (...) En el caso que nos ocupa, como podrán observar, señores Jueces Constitucionales, el silogismo realizado por los Jueces (...), ha sido defectuoso y violatorio por cuanto, como se evidencia de la simple lectura del auto (...), pese a reconocer que con los autos del 20 de septiembre de 2010 y del 18 de julio de 2011 se violó derechos constitucionales de las partes, se alteró una sentencia ejecutoriada de última instancia, y se afectó a terceros que nada tenían que ver con el proceso, de manera incongruente resolvió revocar el auto que declara la nulidad de dichas inconstitucionales actuaciones, en supuesto cumplimiento de los derechos constitucionales de seguridad jurídica y Tutela Judicial Efectiva”.

- 45.** Además, los accionantes alegan que *“resulta por demás evidente la incongruencia en la que se incurrió, toda vez que, precisamente en cumplimiento y garantía de los derechos de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, es que los jueces de la Segunda Sala estaban en la obligación de ratificar la nulidad declarada, por cuanto habían constatado que con los autos del 20 de septiembre de 2010 y del 18 de julio de 2011, se estaba dejando en indefensión a los terceros afectados y se estaban alterando una sentencia ejecutoriada”.*
- 46.** Adicionalmente indican que *“Conforme lo señalado, es incuestionable que en la especie se aprecia que una cosa fue lo mandado a realizar por la Corte Suprema de Justicia y otra opuesta, distinta y diferente hizo el juez de primer nivel al suscribir el acta del 18 de julio de 2011 y lo que es más claro aún: Los efectos del fallo no pueden de ninguna manera vincular a personas que no haya (sic) sido parte del juicio. Esto, señores Jueces Constitucionales, demuestra de manera fehaciente la defectuosa motivación del auto del 13 de febrero de 2014 expedido por los Jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, lo que implica la vulneración de nuestro derecho constitucional de defensa y se deje sin efecto dicho auto, con la consecuente ratificación del auto de nulidad del 07 de enero de 2013 dictado por el juez Segundo de lo Civil de Guayaquil, encargado del Juzgado Tercero de lo Civil”.*

3.1.3. Argumentos respecto a las vulneraciones cometidas por los conjuces de la Corte Nacional de Justicia.

- 47.** En referencia al derecho a la tutela judicial efectiva, los accionantes manifiestan que *“los autos 05 de marzo y 19 de mayo de 2015 dictados por los Conjuces Nacionales de la Sala de lo Civil, como pasaremos a demostrar, violan nuestro derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. (...) Los Conjuces Nacionales nos privaron de la protección y tutela de nuestros derechos, al privarnos de la posibilidad de obtener una decisión de fondo sobre nuestra legítima reclamación, en un proceso en el que, pese a haberse reconocido que se vulneran nuestros derechos constitucionales, se nos dejó en completo estado de indefensión, al impedirnos ejercer nuestros derechos”.*

- 48.** En cuanto al debido proceso en la garantía de defensa, los accionantes arguyen que *“al inadmitir el recurso de casación interpuesto, los Conjuces Nacionales nos privaron de la posibilidad de que el inconstitucional auto del 13 de febrero de 2014 dictado por los Jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, sea revisado por los Jueces de la Corte Nacional de Justicia, y de este modo se corrigieron (sic) las inadecuadas actuaciones de la Sala Provincial”*.
- 49.** Respecto al derecho al debido proceso en la garantía de motivación, los accionantes manifiestan que *“se violó nuestro derecho constitucional (...) en la garantía de la motivación, en razón de que ni el auto de 05 de marzo de 2015 ni del 19 de mayo del mismo año, motivaron de manera suficiente las razones por las cuales resolvió inadmitir el recurso interpuesto, limitándose a remitirse a ciertos fallos expedidos por la Corte Nacional de Justicia, sin justificar ni explicar su aplicación al caso concreto”*.

3.1.4. Pretensión

- 50.** Como pretensión de la acción extraordinaria de protección, los accionantes solicitan que se declare la vulneración de los derechos constitucionales señalados, y en consecuencia se deje sin efecto los cinco actos impugnados, además de que *“se ordene la reparación integral de los daños que se nos ha ocasionado como consecuencia de las antes referidas violaciones”*.

3.2. Argumentos presentados por las autoridades judiciales demandadas

- 51.** De la revisión del expediente, se observa que el juez Temporal Segundo de lo Civil de Guayaquil (ahora juez de la Unidad Judicial del cantón Guayaquil, provincia de Guayas) y los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no presentaron su informe de descargo, pese a haber sido notificados con la providencia de 24 de noviembre de 2020.
- 52.** Por su parte, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia a través de escrito de 30 de noviembre de 2020 manifestó lo siguiente *“(...) informo a Usted que la Dra. Rosa Beatriz Suarez Armijos, quien emitió la resolución en la presente causa, ya no ostenta dicho cargo en la Corte Nacional de Justicia”*.

3.3. Argumentos esgrimidos en la audiencia llevada a cabo el 18 de septiembre de 2017

- 53.** En la audiencia llevada a cabo en el presente caso, la parte accionante señaló que tuvieron conocimiento de la ejecución llevada a cabo respecto a sus propiedades ubicadas en la Urbanización Portofino de la ciudad de Guayaquil, cuando una de las terceras interesadas se acercó a inscribir una hipoteca en el Registro de la Propiedad.

A decir de los accionantes, luego supieron que el origen de dicha afectación a sus inmuebles era el resultado de un proceso ejecutivo respecto a una promesa de compraventa, iniciado por la señora Myrna Minuche en contra de los antiguos propietarios de esos bienes.

54. Según el abogado de la parte accionante:

“en un juicio ejecutivo seguido por la señora Myrna Minuche en contra de tres personas, sus tres tíos, se había resuelto en casación una sentencia a favor de la señora Minuche, derivada de una promesa de compraventa. La resolución en casación dijo que los tres tíos tenían que entregarle la tierra derivada de esa promesa de compraventa. Esa tierra es lo que hoy por hoy es la Urbanización Portofino. Cuando viene la ejecución de la sentencia, los dos primeros tíos llegan a un entendimiento con la actora y lastimosamente en el tercer caso la tía de la señora Minuche no podía llegar a un entendimiento porque antes de que se inicie este juicio en 1993, la tía ya lo había vendido, su porción de tierra en 1992 a otra compañía, y esta otra compañía a su vez había constituido un Fideicomiso y el Fideicomiso finalmente realizó esta urbanización denominada Portofino. ¿Qué entonces fue lo que se hizo por parte del juez executor de forma indebida, por cierto? Le dio de forma directa el juez que le tocaba la ejecución de la sentencia a la señora Minuche, el inmueble que había sido de la tía, de forma increíble. Afectando a quince familias. Y no solamente esto, sino que adicionalmente canceló todos los gravámenes, patrimonio familiar, todo, en una providencia. Y esa providencia posteriormente se inscribió pese a las contadas y reiteradas negativas del Registrador de la Propiedad y de un plumazo, tengo que decirlo así, de un plumazo, se les quitó el dominio de todas sus viviendas y locales comerciales a los habitantes de estas quince familias, dieciséis familias que se encuentran en Portofino. (...) Ninguna de las familias, en primer lugar, fue citada en este proceso judicial, y en segundo lugar, ninguna de las familias fue notificada en el proceso judicial. Como correspondía, nos presentamos como terceros perjudicados en este proceso judicial y el juez de instancia, nuevo por cierto, declaró la nulidad de todo lo actuado. Adicionalmente porque la tía de la demandante, que había sido demandada, falleció en el 2008 y nunca se hicieron las publicaciones convocando a los herederos”.

55. Según los accionantes, en la apelación planteada por la señora Minuche en contra del auto de nulidad, la Corte Provincial resolvió aceptar dicho recurso, señalando que los autos de ejecución, pese a estar equivocados, se encontraban ejecutoriados. A decir de los accionantes, dichos autos no podían estar ejecutoriados, pues nunca fueron notificados a los afectados. Afirman además que presentaron un recurso de casación, y este fue negado bajo el argumento de que no cabe casación en este tipo de procesos, pese a que justamente lo que dicen se está ejecutando es una sentencia de casación.

56. En este sentido, los accionantes señalan que los antecedentes narrados demuestran la violación de los derechos constitucionales indicados en la demanda, sobre la base de tres cargos: 1. Alteración de una sentencia ejecutoriada, violando el principio de inmutabilidad de las sentencias; 2. Extensión de los efectos de una sentencia a

quienes no han sido parte procesal; 3. Falta de citación o notificación a quienes se verían afectados dentro de un proceso judicial.

- 57.** Cabe señalar que los jueces accionados no comparecieron a la referida audiencia, conforme se evidencia de la grabación correspondiente.
- 58.** Por su parte, Myrna Minuche Freire rechazó las afirmaciones de los accionantes, señalando que estas son falsas. Dijo que se trata de un caso que tiene más de 25 años, en el cual existen cinco sentencias a su favor. Señaló que es un caso de violación de su seguridad jurídica y de sus derechos constitucionales. Negó que los accionantes sean terceros perjudicados, pues manifestó que en realidad son los deudores directos de una obligación ejecutiva contenida en una escritura pública de transferencia de dominio por dación en pago que fue inscrita en el Registro de la Propiedad del Cantón Guayaquil. Señaló que el bien objeto de ejecución no podía ser enajenado porque sobre él pesaba una prohibición.
- 59.** Asimismo, afirmó que la propietaria del macrolote C, Francisca Montjoy, para eludir las obligaciones ejecutivas, realizó una compraventa de derechos litigiosos sobre el macrolote C que se encontraba indiviso. Añadió que la compañía que adquirió esos derechos, realizó ilegalmente compraventas, pues el bien estaba prohibido de enajenar por orden judicial. Agregó que la compañía IRPINO S.A. y los sucesores singulares en el derecho, son los llamados a cumplir la sentencia que se está ejecutando.
- 60.** Según la señora Minuche, los accionantes adquirieron de forma indebida los bienes inmuebles, dado que estaban prohibidos de enajenar, por lo que las escrituras son nulas. La señora Minuche denuncia la existencia de corrupción para evitar el cumplimiento de una obligación a su favor. Negó la existencia de vulneración de derechos en perjuicio de los accionantes, pues indica que la parte demandada tuvo todas las oportunidades para defenderse dentro del proceso de origen.
- 61.** El representante del Procurador General del Estado señaló que en el presente caso existe cosa juzgada en materia constitucional, pues la Corte Constitucional, en sentencia No. 261-2015-SEP-CC caso No. 383-13-EP se habría pronunciado respecto a una medida cautelar. Dijo que en dicha sentencia se analiza en detalle el presente litigio, por lo que no puede haber un nuevo pronunciamiento que contradiga lo ya resuelto por esta Corte. Por lo indicado, señaló que procede que se rechace la acción.

4. Cuestión previa

- 62.** Los accionantes identifican como actos procesales impugnados los siguientes: **(i)** autos de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011 emitidos por el juez Segundo subrogante del juez Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil; **(ii)** auto de 13 de febrero de 2014 dictado por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la

Corte Provincial de Justicia del Guayas; y, **iii**) autos de 5 de marzo de 2015 y 19 de mayo de 2015 emitidos por los conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.

- 63.** Dado que los actos impugnados son autos, previo a analizar la alegada vulneración de derechos corresponde determinar si estos cumplen los requisitos para ser analizados en una acción extraordinaria de protección cuyo objeto, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 de la Constitución y 58 de la LOGJCC, es garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.
- 64.** En la sentencia No. 037-16-SEP-CC, la Corte Constitucional estableció como regla jurisprudencial que, en virtud del principio de preclusión procesal, los presupuestos de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección no pueden ser revisados una vez que se haya agotado esa fase, debiendo analizarse el fondo al momento de sustanciar.
- 65.** Sin embargo, la Corte Constitucional, a través de la sentencia No. 154-12-EP/19, estableció una excepción a dicha regla jurisprudencial, en el sentido de que cuando mediante acción extraordinaria de protección se impugna un auto que no es objeto de la misma, tal requisito podrá ser verificado de oficio en la sustanciación de la acción. Es así que *“si en la etapa de sustanciación el Pleno de la Corte identifica, de oficio, que el acto impugnado no sea una sentencia, un auto definitivo o una resolución con fuerza de sentencia [...], la Corte no puede verse obligada a pronunciarse sobre el mérito del caso”*¹⁷.
- 66.** En sentencia No. 1502-14-EP/19, esta Corte estableció que un auto es definitivo si cumple uno de los siguientes supuestos:

“[...] estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad de cosa juzgada material, o bien, (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de uno nuevo ligado a tales pretensiones”.¹⁸

- 67.** Por su parte, en la sentencia No. 154-12-EP/19 antes referida, la Corte señaló que excepcionalmente y cuando la Corte de oficio así lo considere, puede entender que es objeto de una acción extraordinaria de protección un auto que no es definitivo, siempre que este cause un gravamen irreparable. Y al respecto dijo que *“[u]n auto*

¹⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 154-12-EP/19 de 20 de agosto de 2019, párr. 52.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1502-14-EP/19 de 07 de noviembre de 2019, párr. 16.

que causa un gravamen irreparable es aquel que genera una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”.

- 68.** Al considerar los autos impugnados en la presente causa, es claro para la Corte que en principio no son objeto de acción extraordinaria de protección, pues todos han sido dictados dentro de la fase de ejecución de una sentencia de carácter jurisdiccional¹⁹. En ocasiones anteriores, la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de que no cabe acción extraordinaria de protección en contra de autos dictados en la etapa de ejecución, dado que el proceso terminó con la sentencia que se ejecuta²⁰.
- 69.** De la revisión de los autos impugnados se verifica que, a través de los pronunciamientos de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011, el juez Temporal Segundo de lo Civil de Guayaquil resolvió proceder al otorgamiento y suscripción del título traslativo de dominio a favor de la abogada Myrna Minuche Freire de Maldonado, de los bienes en disputa. Respecto a estos autos en particular, los accionantes han formulado una serie de argumentos que guardan relación con una posible vulneración de derechos constitucionales. En particular, en la demanda los accionantes señalan lo siguiente:

“...dejamos constancia, de conformidad con el numeral 6 del artículo 61 de la LOGJCC, que las violaciones acusadas ocurrieron durante el proceso de ejecución de sentencia, motivo por el que, al no haber sido parte procesal ni nunca haber sido citados ni notificados con providencia alguna dentro del juicio 218-1993, recién cuando tuvimos conocimiento de los autos violatorios de nuestros derechos comparecimos a reclamar y exigir su nulidad por violar y atentar contra nuestros derechos constitucionales. Así, recién mediante escritos del 31 de octubre y del 28 de noviembre de 2012, comparecimos a reclamar por las inconstitucionalidades verificadas con los autos contra los que interponemos la presente Acción Extraordinaria de Protección (...) En tal sentido, reiteramos, señores Jueces Constitucionales, que al no haber sido parte de dicho proceso ni haber sido citados ni notificados con providencia judicial alguna dictada dentro de dicho proceso, como procederemos a relatar en los antecedentes de esta acción, recién en octubre de 2012 tuvimos conocimiento de las referidas providencias, año en el que empezamos a interponer todos los recursos que nos asistían”.

- 70.** En ocasiones anteriores, la Corte se ha pronunciado sobre la aplicación de la excepción de gravamen irreparable en el siguiente sentido:

“Para que se aplique la excepción de gravamen irreparable, al analizar el objeto de la acción extraordinaria de protección en la fase de admisibilidad, la Corte debe

¹⁹ En el presente caso, la sentencia que puso fin a la controversia por el fondo fue dictada el 09 de junio de 1999 por la Corte Suprema de Justicia y ejecutoriada por el ministerio de la ley el 14 de junio de 1999.

²⁰ Ver: Sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador Nos. 2-15-EP/21 de 8 de enero de 2021, 1707-15-EP/21 de 8 de enero de 2021, 1715-16-EP/21 de 8 de enero de 2021, 1402-14-EP/21 de 3 de febrero de 2021, 438-15-EP/21 de 3 de febrero de 2021, 2200-16-EP/21 de 27 de enero de 2021.

constatar prima facie que el auto impugnado tiene la potencialidad de vulnerar derechos constitucionales y que no existe otro mecanismo procesal para reparar dichas vulneraciones. Ahora bien, si la determinación preliminar sobre la existencia de gravamen irreparable no se realizó en el auto de admisibilidad, corresponde de oficio que la Corte la realice en la etapa de sustanciación ya que lo que se analizará es si el auto impugnado es efectivamente objeto de la acción extraordinaria de protección”²¹.

- 71.** En el presente caso, respecto a los autos impugnados, la Corte encuentra, *prima facie*, que presentan la potencialidad de producir gravamen irreparable en la medida en que, de verificarse las alegaciones de los accionantes, estas constituirían una vulneración al derecho a la defensa por imponerles obligaciones no establecidas en la sentencia sin haberles permitido defenderse en el proceso. Además, por el paso del tiempo y las circunstancias narradas en la demanda, no se verifica la existencia de otros mecanismos procesales para la reparación de los derechos que alegan han sido vulnerados. Esto resulta particularmente llamativo en consideración de que desde que se emitió la sentencia que se buscó ejecutar (8 de junio de 1999 conforme consta en el párrafo 10 *supra*) hasta que se procede a la ejecución de la misma (20 de septiembre de 2010 conforme consta en el párrafo 11 *supra*), transcurrieron once años²², sin que se verifique del expediente la existencia de impulso procesal alguno en el proceso desde el 26 de octubre de 2005 hasta el 17 de septiembre de 2010. Esta Corte no puede dejar de observar que la fase de ejecución de un proceso es un momento procesal donde prima el principio dispositivo, sin desmerecer la obligación del juez de ejecutar lo juzgado, y en consecuencia se requiere el impulso del interesado, de tal manera que el sistema no puede prestarse para beneficiar a las partes de su desidia o desinterés en el proceso.
- 72.** Por su parte, el auto de 13 de febrero de 2014 emitido por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas que revocó el auto de nulidad de 7 de enero de 2013 dictado por el juez Temporal Segundo de lo Civil de Guayaquil, no se considera para el análisis, en la medida en que no evidencia haber producido, por sí mismo, un gravamen irreparable. Esto en función de que, del expediente se verifica que al momento de la emisión de dicho auto, los accionantes ya conocían de la existencia del proceso y pudieron ejercer sus derechos, a diferencia de lo que sucedió respecto a los autos indicados en el párrafo anterior.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 2174-13-EP/20, de 15 de julio de 2020, parr. 64.

²² De la revisión del expediente de origen se verifica que a fojas 1634 a 1638 consta el oficio No. RPG-LT-4443-05 emitido por el Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil, el 26 de octubre del 2005. Luego a fojas 1639 a 1640 consta un escrito presentado por Myrna Minuche de Freire el 17 de septiembre de 2010 y a fojas 1641 consta el auto de 20 de septiembre de 2010 objeto de la presente causa. Por lo indicado, llama la atención el hecho de que, en dicho expediente, desde el 26 de octubre de 2005 hasta el 17 de septiembre de 2010 no se verifica la existencia de impulso procesal alguno en el proceso. Cabe señalar que la fase de ejecución de un proceso es un momento procesal donde prima el principio dispositivo y en consecuencia se requiere el impulso del interesado, de tal manera que el sistema no puede prestarse para beneficiar a las partes de su desidia o desinterés en el proceso.

- 73.** Finalmente, los autos de 5 de marzo y 19 de mayo del 2015 emitidos por los Conjuces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, resolvieron inadmitir el recurso extraordinario de casación y rechazar la revocatoria del referido auto de inadmisión. Respecto a estos autos, la Corte observa que estuvieron encaminados a resolver recursos inoficiosos, en la medida en que dichos recursos fueron interpuestos respecto a la ejecución de un juicio ejecutivo donde, según la normativa procesal aplicable en dicha fase procesal al momento de la ejecución, no cabe el mencionado recurso de casación. Por lo dicho, estos autos no tienen el potencial de causar gravamen irreparable.
- 74.** En función de lo indicado, en vista que esta Corte encuentra que los autos de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011 emitidos por el juez Temporal Segundo de lo Civil de Guayaquil a pesar de no ser definitivos, tienen la potencialidad de causar un gravamen irreparable, se conocerán las alegaciones de la acción extraordinaria de protección propuesta para verificar si dicho gravamen efectivamente se produjo. En consecuencia, la Corte Constitucional realizará el análisis de vulneración de derechos, exclusivamente en relación a éstos y sobre la base de los argumentos que los accionantes han planteado respecto a ellos.

5. Análisis constitucional

- 75.** Los derechos cuya vulneración reclaman los accionantes en relación a los autos de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011 emitidos por el juez Temporal Segundo de lo Civil de Guayaquil son: la seguridad jurídica; la tutela judicial efectiva; el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa; la propiedad; la vivienda y vida digna; y la igualdad.
- 76.** Según los accionantes, en este caso se afectan los derechos a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, debido a que el juez executor alteró una sentencia ejecutoriada de última instancia. Sobre este cargo, los accionantes sustentan su argumento en la afectación al derecho a la seguridad jurídica y señalan que ello, además, afecta a la tutela judicial efectiva, pues al alterarse una sentencia ejecutoriada se altera el producto y la resolución de la controversia, privando a las partes de la resolución concreta que recibieron por parte de los jueces. Pese a que los accionantes distinguen la vulneración a ambos derechos, por tratarse de un mismo cargo que se fundamenta más claramente respecto a seguridad jurídica, esta Corte reconduce el análisis al segundo derecho referido.
- 77.** El segundo cargo formulado por los accionantes tiene que ver con la afectación que sufren, al no haber sido considerados dentro del proceso como terceros con interés, lo que a su decir afecta el derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva. En relación al derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte ha señalado que cuando se argumente la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, la jueza o juez podrá direccionar el análisis a la garantía que

corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma²³. Por lo indicado, dado que este cargo está relacionado con el derecho al debido proceso en la garantía de defensa, esta Corte centrará su análisis exclusivamente en dicha garantía.

- 78.** Adicionalmente, los accionantes reclaman la violación de los derechos a la propiedad, a la vivienda y a la vida digna, sobre la base de argumentos que guardan relación exclusivamente con los hechos del caso de origen. En particular, sobre dichos derechos, los accionantes argumentan que pese a su calidad de terceros con interés, el juez ejecutor dispuso de sus bienes (algunos de ellos que constituyen viviendas y que les garantizan un vida digna), privándolos indebidamente de ellos. Sin embargo, esta Corte ha señalado en reiteradas ocasiones que a este Organismo no le corresponde, en el contexto de una acción extraordinaria de protección cuyo origen es un proceso ejecutivo, hacer mérito al incumplir los requisitos previstos en la sentencia No. 176-14-EP/19. Por lo indicado, esta Corte no se pronunciará sobre los referidos derechos.
- 79.** Adicionalmente, si bien dentro de la demanda los accionantes señalan que reclaman la vulneración del derecho a la igualdad, no formulan un argumento completo que permita realizar el análisis. Mediante sentencia No. 1967-14-EP/20, esta Corte se pronunció respecto a la carga argumentativa en las acciones extraordinarias de protección y estableció criterios para entender cuándo existe una argumentación completa. En la sentencia citada, se estableció que un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos:

“18.1. Una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa (el "derecho violado", en palabras del art. 62.1 de la LOGCC). 18.2. Una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la ‘acción u omisión judicial de la autoridad judicial’ (referida por el art. 62.1 de la LOGCC) cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental. Tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción. 18.3. Una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma ‘directa e inmediata’ (como lo precisa el art. 62.1 de la LOGCC)”.

- 80.** En el presente caso, esta Corte no identifica que los accionantes hayan incluido argumentación alguna respecto al derecho a la igualdad. Por lo indicado y a pesar de realizar un esfuerzo razonable por identificar un posible argumento según lo señalado en la sentencia No. 1967-14-EP/20 esta Corte no dispone de elementos suficientes para emitir pronunciamiento alguno sobre la referida supuesta afectación a dicho derecho.
- 81.** Por las razones señaladas en los párrafos anteriores, esta Corte Constitucional centrará el presente análisis en la posible vulneración de los derechos a la seguridad

²³ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 889-20-JP de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

jurídica y al debido proceso en la garantía de defensa, respecto a los autos de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011 emitidos por el juez Temporal Segundo de lo Civil de Guayaquil, exclusivamente.

5.1. Seguridad jurídica

82. Según la parte accionante, la vulneración del derecho a la seguridad jurídica se produjo cuando el juez ejecutor alteró la sentencia, irrespetando la inmutabilidad de las decisiones de carácter jurisdiccional que han adquirido firmeza. Adicionalmente, los accionantes señalan que, al alterar la sentencia, el juez ejecutor ha hecho extensivos sus efectos contra terceros, quienes no fueron parte del proceso en el juicio ejecutivo, dentro del cual además no fueron notificados.

83. El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador prevé lo siguiente:

Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

84. En el presente caso, la sentencia de 8 de junio de 1999 emitida por la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, que acepta el recurso extraordinario de casación, revoca la sentencia de segunda instancia en todas sus partes y confirma la sentencia de primer nivel, dispuso lo siguiente:

"ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY acepta el recurso interpuesto, casa la sentencia dictada por la Primera Sala de la Corte Superior de Justicia de Guayaquil de fecha 8 de noviembre de 1996, revocando dicho fallo en todas sus partes disponiendo que, los demandados herederos del señor Luis Víctor De Saint James Montjoy: Doctor Manuel Antonio, Carlos Antonio, Rosa Piedad, Nila Gracia, y Eva Violeta Freiré Montjoy; Rosa Delia, Grace Maritza y Esther Cecilia Torres Freiré, y Francisca Eugenia Montjoy Terranova por sus propios derechos y como deudores de la obligación ejecutiva contraída con la demandante en la obligación de hacer, cumplan con dicha obligación mediante el otorgamiento y la suscripción de tres escrituras públicas, a favor de la Abogada Myrna Minuche Freire de Maldonado en el término de 20 días, procedan a la entrega en propiedad, mediante la transferencia de dominio por dación en pago de los 3 lotes de terreno de 10.000 metros cuadrados de superficie cada uno en los macrolotes A, B y C, que forman parte del antiguo predio "Mongón", bajo la linderación siguiente: 50 metros de frente a la carretera Guayaquil-Salinas, Por 200 metros lineales de fondo hacia el Estero Salado que será convenido con los demandados. Si vencido dicho término no se efectuaren dichas escrituras públicas de transferencia de dominio, el Juez de primera instancia, en representación de los demandados, que deban realizarla, procederá a otorgarlas y suscribirlas en la forma prevista en el inciso segundo del Artículo 450 del Código de Procedimiento Civil. Como la obligación es de hacer y encontrándose el deudor en mora se fija que los demandados pagarán el interés legal sobre la cuantía de la demanda que estuvo vigente a la fecha de requerimiento de pago, hasta el cumplimiento de la obligación demandada. Cumplida esta sentencia se dispondrá

dejar sin efecto la prohibición de enajenar de los macrolotes A, B y C, que forman parte del antiguo predio "Mongón", debiendo oficiarse en su momento al señor Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil para que levante la medida de afectación. Con costas, en el 5% de la cuantía demandada se regulan los honorarios profesionales de los Abogados de la recurrente debiéndose descontar, el 5% para el Colegio de Abogados de Guayaquil. Publíquese y Notifíquese.

- 85.** Por su parte, de la revisión de los autos objeto de análisis se verifica que el auto de 20 de septiembre de 2010 emitido por el juez Temporal Segundo de lo Civil de Guayaquil, dispuso:

“Por haberse vencido en exceso el término de 20 días, concedido en auto ejecutoriado para que la parte demandada, heredera del señor Luis Víctor de Saint James Montjoy, Sra. Francisco Eugenia Montjoy Terrenova o sus sucesores en derecho de propiedad de los terrenos que forman parte del macrolote “C” del antiguo predio “Mongón”, al tenor de lo prescrito en el Art. 297 del Código de Procedimiento Civil vigente, cumplan con todos los pagos ordenados en sentencia, sin que conste en autos que se hayan cumplido, el suscrito Juez, en representación de quienes consten actualmente en el Registro de la Propiedad del Cantón Guayaquil, como propietarios de dichos terrenos que deban realizarlos, al amparo de lo que disponía el inciso segundo del Artt. (sic) 450 del Código de Procedimiento Civil, actual 440 del Código de Procedimiento Civil, procederá al otorgamiento y suscripción del título traslativo de dominio a favor de la abogada Myrna Minuche Freire de Maldonado, de un lote de terreno de 10.000 metros cuadrados de superficie en el macrolote C que forma parte del antiguo predio “Mongón” (...) para lo cual se deberá suscribir e inscribir el acta correspondiente conforme a derecho. Para el efecto, oficiarse al señor Registrador de la Propiedad del Cantón Guayaquil, a fin de que remita a esta Judicatura en el término perentorio de cinco días, una certificación de la que conste la historia de dominio del macrolote “C” del antiguo predio “Mongón” desde la fecha de otorgamiento de la escritura pública de promesa de transferencia de dominio y dación en pago, suscrita por los demandados (sic) a favor de la actora (...) hasta la presente fecha, a fin de que se cumpla con todas las obligaciones que constan ordenadas (sic) y pendientes de ejecución en la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia el 8 de Junio de 1999”.

- 86.** Por su parte, en el auto de 18 de julio de 2011 emitido por el juez Temporal Segundo de lo Civil de Guayaquil, se dispone:

“en representación de la compañía MULTIPALCORP SA y/o de la o las personas naturales y/o jurídicas que a la fecha de la inscripción de este Título conste(n) como sucesores en el derecho de propiedad del macrolote "C" del antiguo predio Mongón en el Registro de la Propiedad del Cantón Guayaquil, que fuera de propiedad de la demandada Francisca Eugenia Montjoy Terranova; la Abogada Myrna Rosa Minuche Freire de Maldonado, portadora de la cédula de ciudadanía número 0904918851 y, Abogado Francisco Ramírez Burgos Secretario titular del Juzgado Tercero de lo Civil de Guayaquil, al tenor de lo establecido en el inciso final del Art. 440 del Código de Procedimiento Civil, a fin de dar cumplimiento con lo ordenado en sentencia ejecutoriada dictada el 8 de junio de 1999; las 17h50 por la Segunda

Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia (hoy Corte Nacional de Justicia), dentro del Recurso de Casación No. 43-98, por cuanto no consta de autos que la demandada Francisca Eugenia Montjoy Terranova ni cualquier persona natural o jurídica que se considere o se haya constituido hasta la fecha de inscripción de esta Acta, como sucesor en los derechos de propiedad del macrolote "C" del antiguo predio Mongón haya dado cumplimiento dentro del plazo concedido en sentencia, con la entrega en propiedad mediante el otorgamiento y suscripción del título de transferencia de dominio por dación en pago a favor de la ABOGADA MYRNA MINUCHE FREIRÉ DE MALDONADO de un lote de terreno de diez mil metros cuadrados de superficie, (...) Al efecto, cumpliendo con lo ordenado en Sentencia de Corte Suprema de Justicia y mandamiento de ejecución ejecutoriado en los actos, dictado con fecha 20 de Septiembre del 2010 a las 14h25, se otorga a favor de la ABOGADA MYRNA MINUCHE FREIRÉ DE MALDONADO un lote de terreno de diez mil metros cuadrados de superficie, correspondiente y dentro -del macrolote "C" del antiguo predio Mongón”.

87. Al comparar el texto de la sentencia de 8 de enero de 1999, con los autos de ejecución de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011 impugnados, es claro que existe una diferencia en cuanto a las personas que son llamadas a cumplir la obligación contenida en la sentencia.
88. Así, por una parte, en la sentencia de 8 de enero de 1999 los obligados a cumplir son los siguientes: ***“los demandados herederos del señor Luis Víctor De Saint James Montjoy: Doctor Manuel Antonio, Carlos Antonio, Rosa Piedad, Nila Gracia, y Eva Violeta Freiré Montjoy; Rosa Delia, Grace Maritza y Esther Cecilia Torres Freiré, y Francisca Eugenia Montjoy Terranova por sus propios derechos”*** (énfasis añadido).
89. Por otro lado, el auto de 20 de septiembre de 2010 identifica a los obligados de la siguiente manera: ***“la parte demandada, heredera del señor Luis Víctor de Saint James Montjoy, Sra. Francisco Eugenia Montjoy Terrenova o sus sucesores en derecho de propiedad de los terrenos que forman parte del macrolote “C” del antiguo predio “Mongón”, al tenor de lo prescrito en el Art. 297 del Código de Procedimiento Civil vigente”*** (énfasis añadido).
90. Y, finalmente, el auto de 18 de julio de 2011 dispone lo siguiente: ***“en representación de la compañía MULTIPALCORP SA y/o de la o las personas naturales y/o jurídicas que a la fecha de la inscripción de este Título conste(n) como sucesores en el derecho de propiedad del macrolote "C" del antiguo predio Mongón en el Registro de la Propiedad del Cantón Guayaquil, que fuera de propiedad de la demandada Francisca Eugenia Montjoy Terranova; (...) por cuanto no consta de autos que la demandada Francisca Eugenia Montjoy Terranova ni cualquier persona natural o jurídica que se considere o se haya constituido hasta la fecha de inscripción de esta Acta, como sucesor en los derechos de propiedad del macrolote "C" del antiguo predio Mongón”*** (énfasis añadido).

- 91.** De lo señalado, esta Corte concluye que en la sentencia de 8 de enero de 1999, los llamados a cumplir la sentencia objeto de ejecución eran “*los demandados herederos del señor Luis Víctor De Saint James Montjoy: Doctor Manuel Antonio, Carlos Antonio, Rosa Piedad, Nila Gracia, y Eva Violeta Freiré Montjoy; Rosa Delia, Grace Maritza y Esther Cecilia Torres Freiré, y Francisca Eugenia Montjoy Terranova por sus propios derechos y como deudores de la obligación ejecutiva contraída con la demandante en la obligación de hacer*”, pero en los autos impugnados el juez ejecutor amplió tal obligación a “*los sucesores en el derecho de propiedad*”²⁴ del lote objeto de la causa.
- 92.** Al respecto, si bien no le corresponde a esta Corte en el contexto de una acción extraordinaria de protección determinar la corrección o no de la decisión del juez ejecutor, sí encuentra que existe una ampliación respecto a las personas obligadas al cumplimiento de la obligación contenida en la sentencia objeto de ejecución y que tal ampliación no se encuentra justificada de manera expresa en los autos impugnados. Sobre este punto, cabe señalar que para poder incluir en la ejecución a quienes se encontraban en ese momento en propiedad de los bienes objeto de disputa, el juez ejecutor debió establecer qué tipo de obligación era la que se estaba ejecutando. Esto en virtud de que la calificación de la obligación incide significativamente en cuestiones procesales prácticas, decisivas para la ejecución de la decisión.
- 93.** La Corte observa que incluso la Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, reconoce la inconsistencia existente en la fase de ejecución de la sentencia, cuando en el auto de 13 de febrero de 2014, en el que acepta el recurso de apelación presentado por Myrna Minuche y revoca el auto de nulidad de 7 de enero de 2013, señala lo siguiente:

“A fojas 1649 consta el auto de fecha 18 de julio/2011 en que el Juez Tercero de lo Civil indica que actúa al amparo del último inciso del art. 440 del Código de Procedimiento Civil, expresando que lo hace a nombre de la Compañía Multipalcorp S.A. cuando dicha compañía no es parte procesal, por tanto existe una grave inconsistencia en la actuación del juez a quo, contrariando lo que literalmente se le encomendó en el fallo de casación, (...) Conforme lo señalado, es incuestionable que en la especie se aprecia que una cosa fue lo mandado a realizar por la Corte Suprema de Justicia y otra opuesta, distinta y diferente hizo el juez de primer nivel al suscribir el acta del 18 de julio del 2011, a las 11h30, no obstante no hubo oposición de las partes y lo actuado se ejecutorió”²⁵.

²⁴ Se deja constancia que en este pronunciamiento se está utilizando el término empleado por el juez de instancia. Los accionantes dicen que en la sentencia se refería a los sucesores hereditarios exclusivamente, mientras que en la ejecución el juez amplió a los sucesores en forma genérica. Sobre este punto no le corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse, dado que a través de la acción extraordinaria de protección la Corte no está llamada a pronunciarse sobre la corrección o no de las decisiones de la justicia ordinaria, así como respecto a la aplicación de las normas infraconstitucionales.

²⁵ Fojas 77 a 78 del expediente constitucional.

- 94.** Si bien el auto de 7 de enero de 2013 fue dejado sin efecto con la decisión citada en el párrafo anterior, cabe anotar que en éste también se analiza este punto en el siguiente sentido:

“En el presente caso, el Juzgador ha interpretado el artículo 297 del CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, y ha hecho extensivo el término ‘sucesores en el derecho’, agregándole la frase ‘sucesores en el derecho de propiedad’, lo cual jamás fue resuelto por el Juez de primera Instancia ni es lo que la norma citada preceptúa. Siendo además, que en el presente caso, por tratarse de un derecho personal y no real, no puede extenderse dichos términos a quienes sucedieron en la propiedad, pues a éstos por tratarse de adquirientes de buena fe, no le es atribuible responsabilidad alguna de responder ante dicha obligación, pues adquirieron sin conocer del contrato de promesa de compraventa, inscrita en 1988 y tampoco de la prohibición de enajenar inscrita en Octubre de 1993”²⁶.

- 95.** Es así que el hecho de que el juez executor haya modificado los términos de la sentencia que estaba ejecutando de manera injustificada, esto es sin un análisis previo respecto a la situación en ese momento de los bienes en litigio, afectó la seguridad jurídica de quienes al momento de ejecución eran presuntos titulares de esos bienes. Esta afectación se produjo por cuanto la situación jurídica de las referidas personas fue modificada, sin contar con un procedimiento regular previamente establecido.
- 96.** Por lo indicado, la Corte Constitucional encuentra que en la fase de ejecución de la sentencia de 8 de enero de 1999, en particular en los autos de ejecución de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011, se ha producido la afectación del derecho a la seguridad jurídica al ampliar las personas obligadas al cumplimiento de tal decisión sin que medie justificación alguna.

5.2. Debido proceso en la garantía del derecho a la defensa

- 97.** Según los accionantes, en la tramitación de la causa, en la fase de ejecución de la sentencia, se afectó el derecho a la defensa de los terceros con interés, en la medida en que no pudieron conocer de la demanda, ni ejercer sus derechos de manera oportuna. Según los accionantes, el juez executor los dejó en indefensión, privándolos arbitrariamente del derecho a presentar sus argumentos y recurrir.
- 98.** El derecho a la defensa es una garantía que está prevista como parte del debido proceso, conforme lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución en su numeral 7. En particular, dicha norma prescribe en su literal a), lo siguiente:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa

²⁶ Foja 72 del expediente constitucional.

incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”.

99. La Corte Constitucional ha considerado que se vulnera este derecho cuando existe indefensión; esto es, cuando se impide comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo, a las personas cuyos intereses se pudieren ver afectados por el proceso, a efectos de justificar sus pretensiones; o, cuando pese a haber comparecido, no han contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente cuando, en razón de un acto u omisión, el sujeto procesal, no ha podido hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, en aras de justificar sus pretensiones²⁷.

100. En ocasiones anteriores la Corte Constitucional ha señalado que:

*“[...] Para verificar la violación del derecho a la defensa, se debe determinar si el accionante fue dejado en indefensión como sujeto procesal. Esto es, que se le haya impedido comparecer al proceso o a una diligencia determinante del mismo; o, que pese a haber comparecido, no haya contado con el tiempo suficiente para preparar una defensa técnica adecuada; o igualmente que, en razón de un acto u omisión de la autoridad judicial, el sujeto no haya tenido la oportunidad procesal de hacer uso de los mecanismos de defensa que le faculta la ley, como por ejemplo presentar pruebas, impugnar una resolución, etc. [...]”.*²⁸

101. A fin de determinar la vulneración de derechos alegada por los accionantes, corresponde analizar las circunstancias del caso particular y los fundamentos de los pronunciamientos objeto de análisis.

102. En este caso se evidencia que quienes reclaman la vulneración de sus derechos, lo hacen en función de su calidad de terceros con interés. En este sentido, aun cuando a la Corte no le corresponde determinar los derechos de propiedad de los accionantes sobre los bienes en disputa, para fines del presente análisis encuentra que dichos accionantes justifican su interés en la causa al haber incorporado al expediente varios documentos respecto a la titularidad de los bienes jurídicos objeto del presente caso ubicados en la Urbanización Portofino²⁹.

103. En el auto de 20 de septiembre de 2010, el juez ejecutor ordenó que el señor Registrador de la Propiedad del Cantón Guayaquil, remita una certificación de la que conste la historia de dominio del macrolote “C” del antiguo predio “Mongón” desde la fecha de otorgamiento de la escritura pública de promesa de transferencia de dominio y dación en pago. Dicha orden fue cumplida y la certificación correspondiente emitida el 3 de mayo de 2011 se encuentra incorporada al expediente de origen a fojas 1645 a 1648.

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 611-14-EP/20 de 8 de julio de 2020, párr. 30.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1391-14-EP/20 de 29 de enero de 2020, párr. 14.

²⁹ Expediente constitucional fojas 275 a 555.

104. Por su parte, en el auto de 18 de julio de 2011 emitido por el juez ejecutor, se verifica que hace referencia a la información constante en la historia de dominio del bien objeto de la ejecución, e indica al respecto lo siguiente:

“La demandada señora Francisca Eugenia Montjoy Terranova adquirió el dominio del macrolote "C" del antiguo predio Mongón por sorteo que le correspondió en la partición extrajudicial de los bienes dejados por LUIS VÍCTOR DE ST. JAMES MONTJOY, otorgada mediante escritura pública autorizada por la Notaría Abogada Sara Calderón Regatto el veintiséis de Diciembre de mil novecientos noventa, inscrita el quince de Julio de mil novecientos noventa y uno; con fecha dos de Octubre de mil novecientos noventa y dos consta inscrita en el Registro de la Propiedad de Guayaquil la venta que hizo FRANCISCA EUGENIA MONTJOY TERRANOVA a favor de la compañía IRPINO S.A., ciento cincuenta y seis hectáreas, cuarenta y siete centésimas de hectárea dentro del terreno identificado coma lote "C" en la división del predio Mongón, cediendo también los derechos litigiosos sobre setenta hectáreas que a esa fecha era motivo de conflicto con la compañía Ingeniería y Equipos Asociados C. Ltda. (INIEQA); Con fecha 7 de Octubre de mil novecientos noventa y cuatro consta inscrito el fideicomiso mercantil que constituye la compañía anónima IRPINO S.A. a favor de FINANCIERA FACTORANDINA S.A. sobre el lote de terreno de cuarenta y tres hectáreas treinta y cinco áreas ubicada al margen izquierdo de la carretera Guayaquil-Salinas; Por escritura pública extendida el siete de Noviembre de mil novecientos noventa y cinco por la Notaria Abogada Melva Rodríguez de Verduga, inscrita el diez de Enero de mil novecientos noventa y seis, la compañía FINANCIERA FACTORANDINA S.A. declara cancelado este fideicomiso. En el tomo SIETE de fojas CUATRO MIL QUINIENTOS SESENTA Y TRES a CUATRO MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO del registro de propiedad consta inscrita con fecha diez de Enero de mil novecientos noventa y seis, la VENTA otorgada por las compañías FINANCIERA FACTORANDINA S.A. e IRPINO S.A., en sus calidades de propietaria fiduciaria y propietaria constituyente del fideicomiso, respectivamente, a favor de la compañía MULTIPALCORP S.A. del lote de terreno de cuarenta y tres hectáreas treinta y cinco áreas ubicada al margen izquierdo de la carretera Guayaquil-Salinas a la altura del kilómetro once y medio, parroquia Tarqui, venta otorgada el siete de Noviembre de mil novecientos noventa y cinco por la Notaria Abogada Melva Rodríguez de Verduga (...) Por ser el presente título traslativo de dominio, un mandato judicial de ejecución forzosa por incumplimiento de la parte obligada, se dispone su protocolización en una de las Notarías del Cantón Guayaquil y se ordena su inscripción en el Registro de la Propiedad del Cantón Guayaquil para lo cual estará exenta de todos los requisitos y autorizaciones exigidos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) para la partición y/o segregación de predios urbanos y pago de impuestos, y en la Ley de Registro de inscripciones; y, se ordena levantar cualquier medida de afectación, gravamen o limitación de dominio que impida, limite o embarace la inscripción de este instrumento a favor de la Abogada Myrna Rosa Manche Freiré de Maldonado e impida el libre ejercicio de su derecho de propiedad ordenado en sentencia de última y definitiva instancia. Se ordena de ser necesario con intervención del Alguacil del Cantón Guayaquil, la entrega física inmediata del lote de terreno descrito anteriormente y, que en caso de encontrarse ocupado, el mismo sea desocupado y entregado en un plazo no mayor de sesenta días a partir de la

fecha de inscripción del título traslativo de dominio en el Registro de la Propiedad del Cantón Guayaquil, para lo cual se oficiará a la fuerza pública para que colabore con la desocupación y entrega del inmueble, si fuere necesario”.

- 105.** Es así que, en dicho auto, luego de analizar la historia de dominio, el juez ejecutor conoció de las transferencias de dominio que se produjeron desde 1992, e identificó a personas jurídicas que adquirieron el dominio del bien por compraventa, así como la constitución de un fideicomiso.
- 106.** No le corresponde a esta Corte Constitucional determinar si los accionantes tienen o no derecho frente a dichos bienes, ni establecer la forma en que se debe ejecutar la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 8 de junio de 1999. Sin embargo, como se puede verificar de los autos objeto de análisis, es claro que el juez ejecutor ordenó el cumplimiento de la sentencia de 8 de enero de 1999, prescindiendo de quienes, luego de once años de emitida la decisión a ser ejecutada, fueren los presuntos titulares en ese momento de los predios objeto de dicha sentencia.
- 107.** Si el juez consideró que la sentencia de 8 de enero de 1999 debía cumplirse a cabalidad con la entrega de los bienes señalados en ésta y tuvo conocimiento de que los titulares del derecho de dominio de dichos bienes eran personas distintas a las que están señaladas en la sentencia, debió al menos escuchar a quienes aparecen en el certificado del Registro de la Propiedad como posibles titulares del derecho, a fin de establecer si lo adquirieron de buena fe y si estaban o no obligados por sí mismos a cumplir con la obligación contenida en la sentencia objeto de ejecución.
- 108.** Por lo indicado, la Corte encuentra que se violentó el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa de los accionantes en la fase de ejecución de la sentencia de 8 de enero de 1999, al no haber sido escuchados dentro del proceso en el que sus intereses podrían verse afectados.

5.3. Consideración final

- 109.** En la audiencia llevada a cabo el 18 de septiembre de 2017 el representante del Procurador General del Estado señaló que en el presente caso existe cosa juzgada en materia constitucional, pues la Corte Constitucional en sentencia No. 261-2015-SEP-CC correspondiente al caso No. 383-13-EP se habría pronunciado respecto a una medida cautelar vinculada con el presente litigio.
- 110.** Al respecto, esta Corte encuentra que no existe cosa juzgada en la presente causa, pues no existe identidad de objeto entre la acción correspondiente al caso No. 383-13-EP en función de la cual se dictó la sentencia No. 261-2015-SEP-CC y el presente caso. En primer lugar, en el caso No. 383-13-EP las actuaciones jurisdiccionales impugnadas eran: a) *“Providencia expedida por el Juzgado Décimo Primero de Niñez y Adolescencia del Guayas el 18 de enero de 2013 a las 14:26, que resolvió negar la petición de revocatoria de las medidas cautelares”*; b) *“Auto expedido por el Juzgado Décimo Primero de Niñez y Adolescencia del Guayas el*

28 de enero de 2013 a las 13:13, que resolvió negar el recurso de apelación respecto de la negativa de revocatoria de las medidas cautelares”; y c) “Auto expedido por el Juzgado Décimo Primero de Niñez y Adolescencia del Guayas el 4 de febrero de 2013 a las 14:47, que resolvió declarar improcedente el recurso de hecho sobre la negativa del recurso de apelación”³⁰. Así, los actos impugnados en ese caso son distintos a los autos identificados como impugnados en la presente acción.

111. En segundo lugar, los cargos, los argumentos y las pretensiones planteadas por la accionante del caso No. 383-13-EP, son diversos a los que se analizan en la presente sentencia y, en consecuencia, lo resuelto en la sentencia correspondiente³¹ difiere de lo que se discute y analiza en el presente caso.

112. Por lo indicado, es claro que la sentencia No. 261-2015-SEP-CC estaba relacionada exclusivamente con las medidas cautelares autónomas signadas con el N.º 482-2012, proceso distinto al que se analiza en esta sentencia y que origina el presente caso.

6. Decisión

113. 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 resuelve:

- 1. Aceptar parcialmente** la acción extraordinaria de protección No. **956-15-EP**.
- Dejar sin efecto los autos de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011 y sus efectos, de tal manera que se retrotraiga el proceso hasta ese momento y se proceda al análisis respectivo a fin de que se ejecute la sentencia de 8 de enero de 1999, en los términos señalados en dicha decisión jurisdiccional, conforme a la normativa procesal aplicable.
- Ordenar que el juez ejecutor, proceda a la citación y/o notificación por la prensa, a todos los herederos presuntos y conocidos de la señora FRANCISCA MONTJOY TERRANOVA, así como a todos los propietarios actuales del macrolote C del antiguo predio “Mongón”, actualmente

³⁰ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 261-2015-SEP-CC de 12 de agosto de 2015, pág. 4.

³¹ En la sentencia No. 261-2015-SEP-CC la Corte resolvió: “1. Declarar la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva, debido proceso en las garantías de cumplimiento de normas y motivación, y, el derecho a la seguridad jurídica, contenidos en los artículos 75,76 numerales 1 y 7 literal 1, y 82 de la Constitución de la República. 2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada. 3. Como medidas de reparación se dispone dejar sin efecto jurídico las resoluciones expedidas el 14 de noviembre de 2012 y el 18 de enero de 2013, así como los autos dictados el 28 de enero de 2013 y 4 de febrero de 2013 por el Juzgado Décimo Primero de la Niñez y Adolescencia del Guayas, dentro del proceso de medidas cautelares autónomas N.º 482-2012 y, como consecuencia, se dispone archivar el proceso”.

Urbanización Portofino, a fin de que puedan ejercer su derecho a la defensa dentro del proceso.

114. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN Firmado digitalmente
BOLIVAR por LUIS HERNAN
SALGADO BOLIVAR SALGADO
PESANTES PESANTES
Fecha: 2021.06.22
09:27:13 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, tres votos salvados de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado; en sesión ordinaria de miércoles 09 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalmente
GARCIA por AIDA
BERNI SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 956-15-EP/21**VOTO SALVADO****Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Alí Lozada Prado**

1. La Corte Constitucional aprobó con 6 votos, en sesión del Pleno del día miércoles 09 de junio de 2021, la sentencia correspondiente al caso No. **956-15-EP**, en la que se aceptó parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada por Isabel Elisa Dueñas Borbor, Carla Cristina Dueñas Borbor y Dominique Catalina Dueñas.
2. En atención a que nuestro criterio no coincide con la sentencia de mayoría respecto a que los autos impugnados de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011 emitidos por el Juez Temporal Segundo de lo Civil de Guayaquil encargado del Juzgado Tercero de lo Civil de Guayaquil dentro del proceso de ejecución de un juicio ejecutivo son objeto de la acción extraordinaria de protección, por supuestamente causar un gravamen irreparable, procedemos a emitir nuestro voto salvado.
3. Las accionantes sostienen que los autos de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011 emitidos por el Juez Temporal Segundo de lo Civil de Guayaquil encargado del Juzgado Tercero de lo Civil de Guayaquil en fase de ejecución de un proceso ejecutivo vulneraron los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva; el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa; la propiedad; la vivienda y vida digna; y la igualdad.
4. Los argumentos esgrimidos por las accionantes para sustentar la supuesta vulneración de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva; el debido proceso en la garantía del derecho a la defensa; la propiedad; la vivienda y vida digna; y la igualdad son: i) que se alteró una sentencia ejecutoriada de última instancia, y que se afectó a terceros que nada tenían que ver con el proceso, pues de manera incongruente se resolvió revocar el auto que declara la nulidad de dichas inconstitucionales actuaciones, en supuesto cumplimiento de los derechos constitucionales de seguridad jurídica y Tutela Judicial Efectiva; y, ii) que los autos de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011 dejaron en indefensión a los terceros afectados.
5. La sentencia de mayoría resuelve considerar a los autos de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011 emitidos por el Juez Temporal Segundo de lo Civil de Guayaquil encargado del Juzgado Tercero de lo Civil de Guayaquil como autos definitivos porque, *prima facie*, estos generan un gravamen irreparable a las accionantes Isabel Elisa Dueñas Borbor, Carla Cristina Dueñas Borbor y Dominique Catalina Dueñas. De allí, la sentencia de mayoría resuelve aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección porque consideró que el Juez Temporal Segundo de lo Civil de Guayaquil encargado del Juzgado Tercero de lo Civil de Guayaquil ha vulnerado los derechos

constitucionales a la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso en la garantía básica del derecho a la defensa. Este análisis se encuentra desarrollado principalmente en los párrafos 69, 70 y 71 de la sentencia de mayoría.

6. Según nuestro criterio, los autos impugnados no son objeto de la acción extraordinaria de protección y no generan un gravamen irreparable porque no cumplen con los requisitos especificados en la sentencia 1502-14-EP/19¹.

7. Los autos del 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011, emitidos por el Juez Temporal Segundo de lo Civil de Guayaquil, no resolvieron el fondo de la controversia porque los autos provienen de un proceso de ejecución de un juicio ejecutivo. Así, la sentencia que puso fin a la controversia por el fondo fue dictada el 09 de junio de 1999 por la Corte Suprema de Justicia, ejecutoriada por el ministerio de la ley el 14 de junio de 1999 (**Requisito 1.1**). Además, los autos impugnados no impidieron la continuación del juicio (**Requisito 1.2**).

8. Ahora, para poder responder por qué los autos impugnados no generan un gravamen irreparable a las supuestas legítimas propietarias Isabel Elisa Dueñas Borbor, Carla Cristina Dueñas Borbor, y Dominique Catalina Dueñas, es importante pormenorizar los antecedentes del predio el Mongón, así como los hechos y actos que dieron origen al proceso ejecutivo. Se tiene entonces que:

8.1 El 05 de diciembre de 1985, Manuel Antonio, Carlos, Rosa Piedad, Nila Gracia, Eva Violeta Freire Montjoy, y Francisca Eugenia Montjoy Terranova otorgaron una promesa de compraventa con Myrna Rosa Minuche Freire, ante el notario Dr. Jorge Jara Grau, escritura inscrita 18 de julio de 1988.

8.2 El 19 de febrero de 1991, los herederos del predio Mongón señoras y señores Rosita Delia Torres Freire, Francisca Eugenia Montjoy Terranova, Luis Antonio, Rosa Piedad, Eva Violeta, Manuel Antonio, David Antonio, Nila Gracia, María Consuelo y Charles Antonio Freire Montjoy celebraron escritura de partición de bienes hereditarios, instrumento público por el cual se dividió el predio el Mongón en tres macrolotes denominados macrolotes A, B y C además se informó que sobre el macrolote C recae una prohibición de enajenar de 70 hectáreas.

8.3 El 21 de agosto de 1991, Francisca Montjoy Terranova propietaria del macrolote C celebró escritura de compraventa con el señor José Abad Verduga, en su calidad de representante legal y gerente general de la compañía IRPINO S.A. En dicho instrumento público se estipuló que se vende la propiedad de 157,47 hectáreas libres de gravamen del macrolote C. Además se vende los derechos litigiosos que recaen sobre

¹ La sentencia No. 1502-14-EP/19 emitida por la Corte Constitucional señaló expresamente “*estamos ante un auto definitivo si este (1) pone fin al proceso, o si no lo hace, excepcionalmente se lo tratará como tal y procederá la acción, si este (2) causa un gravamen irreparable. A su vez, un auto pone fin a un proceso siempre que se verifique uno de estos dos supuestos: o bien, (1.1) el auto resuelve sobre el fondo de las pretensiones con autoridad cosa juzgada material, o bien (1.2) el auto no resuelve sobre el fondo de las pretensiones, pero impide, tanto la continuación del juicio, como el inicio de un nuevo ligado a tales pretensiones*”.

70 hectáreas que tiene prohibición de enajenación por el conflicto legal con INIEQA CIA. LTDA.

- 8.4** El 05 de marzo de 1993, **Myrna Rosa Minuche Freire** presentó una demanda ejecutiva en contra de los vendedores identificados *ut supra*. La pretensión de la demanda consistió en ejecutar la promesa de compraventa.
- 8.5** El 09 de junio de 1999, la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, por voto de mayoría, dictó sentencia aceptando el recurso extraordinario de casación, revocando la sentencia de segunda instancia en todas sus partes y confirmó la sentencia de primer nivel.²
- 8.6** El 18 de julio de 2011, el juez tercero de lo civil resolvió otorgar a favor de Myrna Rosa Minuche Freire el terreno de 10.000 metros que fue tomado de la desmembración del macrolote C de 270 hectáreas y dispuso que se protocolice la escritura y se inscriba en el Registro de la Propiedad del cantón Guayaquil.
- 8.7** El 31 de octubre de 2012, **Isabel Elisa Dueñas Borbor, Carla Cristina Dueñas Borbor, y Dominique Catalina Dueñas** presentaron un escrito al juez segundo de lo civil, subrogante del juez tercero de lo civil. En este escrito solicitaron la nulidad del proceso ejecutivo iniciado por Myrna Minuche. En este escrito, dichas personas manifestaban que *“son las legítimas propietarias del inmueble Torres Freire. (...) que el macrolote C fue transferido anteriormente lícita y legalmente a quienes hoy por hoy somos copropietarios en la urbanización Portofino y quienes somos directos perjudicados por las providencias dictadas dentro de la presente causa de fecha 20 de septiembre del 2010 (...) y de 18 de julio del 2011”*.

9. En estas circunstancias, si **Isabel Elisa Dueñas Borbor, Carla Cristina Dueñas Borbor, y Dominique Catalina Dueñas** se consideraban como adquirentes perjudicadas, podían reclamar por acción de saneamiento por evicción o a través de la vía ordinaria la restitución del precio³. En consecuencia, al existir medios procesales para reclamar por los eventuales perjuicios, no se puede calificar a un eventual perjuicio como irreparable.

10. Por lo expuesto, este voto salvado da cuenta de la inexistencia de un gravamen irreparable, en los términos que el Pleno de este Organismo ha previsto en el desarrollo de su jurisprudencia constitucional. Por lo tanto, los autos impugnados no debían ser tratados como definitivos.

² La Corte Suprema de Justicia ordenó que los propietarios de los macrolotes A, B y C cumplan con la obligación de transferir un terreno de 10.000 metros por cada macrolote mencionado (entregar 3 terrenos cada uno de 10.000 metros los cuales serán obtenidos de la desmembración en cada uno de los macrolotes A, B y C.) que serían obtenidos tomando por cada uno de los macrolotes mencionados, los demandados deberán otorgar la suscripción de tres escrituras públicas de transferencia de dominio a favor de la abogada Myrna Rosa Minuche Freire de Maldonado en el término de 20 días.

³ Código Civil artículo 1796 *“La acción de saneamiento por evicción prescribe en cuatro años; más por lo tocante a la sola restitución del precio, prescribe según las reglas generales. Se contará el tiempo desde la fecha de la sentencia de evicción; o si ésta no hubiere llegado a pronunciarse, desde la restitución de la cosa”*.

12. Con todas las consideraciones expuestas y atendiendo a la excepción a la regla de la preclusión, se concluye que los autos impugnados no debían ser considerados como objeto de una acción extraordinaria de protección.

13. Consecuentemente, en nuestra opinión, se debía rechazar la acción por improcedente

**RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA** Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO
AVILA SANTAMARIA
Fecha: 2021.06.22
10:48:09 -05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

**AGUSTIN
MODESTO
GRIJALVA
JIMENEZ** Firmado digitalmente
por AGUSTIN
MODESTO GRIJALVA
JIMENEZ
Fecha: 2021.06.22
15:33:29 -05'00'

Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

**ALI VICENTE
LOZADA
PRADO** Firmado digitalmente
por ALI VICENTE
LOZADA PRADO
Fecha: 2021.06.22
16:24:37 -05'00'

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Alí Lozada Prado, en la causa 956-15-EP, fue presentado en Secretaría General el 16 de junio de 2021, mediante correo electrónico a las 14:10; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI** Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0956-15-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia y el voto salvado que anteceden fueron suscritos el día martes veintidós de junio de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración y ampliación No. 956-15-EP/21
Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito D.M, 8 de septiembre de 2021.

VISTOS.- Agréguese al proceso los escritos presentados el 28 de junio y 28 de julio de 2021 por la abogada Myrna Minuche Freire y el 28 de junio de 2021 por Giovanni Vintimilla Aguilar, procurador común de los accionantes. El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa 956-15-EP, acción extraordinaria de protección, emite el siguiente auto:

1. Antecedentes procesales

1. Dentro de la fase de ejecución de un proceso ejecutivo, el 16 de junio de 2015, Isabel Elisa Dueñas Borbor y otros, así como las compañías Corporación Educrisfal S.A., Deisasa S.A., Inmobiliaria Barzamb S.A., en su calidad de terceros afectados (en adelante, “los accionantes”), presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de los siguientes actos procesales: (i) autos de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011 emitidos por el juez Segundo subrogante del juez Tercero de lo Civil del cantón Guayaquil; ii) auto de 13 de febrero de 2014 dictado por la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas; iii) autos de 5 de marzo de 2015 y 19 de mayo de 2015 emitidos por los conjuces de la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.
2. Mediante sentencia de mayoría de 9 de junio de 2021¹, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador resolvió aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección y dejar sin efecto los autos de 20 de septiembre de 2010 y 18 de julio de 2011, de tal manera que se retrotraiga el proceso hasta ese momento y se proceda al análisis respectivo a fin de que se ejecute la sentencia de 8 de enero de 1999. Asimismo, el Pleno resolvió “3. *Ordenar que el juez ejecutor, proceda a la citación y/o notificación por la prensa, a todos los herederos presuntos y conocidos de la señora FRANCISCA MONTJOY TERRANOVA, así como a todos los propietarios actuales del macrolote C del antiguo predio ‘Mongón’, actualmente Urbanización Portofino, a fin de que puedan ejercer su derecho a la defensa dentro del proceso*”. Dicha sentencia fue notificada a las partes el 23 de junio de 2021.
3. El 28 de junio de 2021, la abogada Myrna Minuche Freire, por sus propios derechos, y Giovanni Vintimilla Aguilar, procurador común de los accionantes, presentaron escritos solicitando la aclaración y ampliación de la sentencia No. 956-15-EP/21.

2. Oportunidad

4. Los pedidos de aclaración y ampliación fueron presentados el 28 de junio de 2021 y la sentencia 956-15-EP/21 fue notificada el 23 de junio de 2021, por lo que estos se presentaron dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del

¹ La sentencia contó con los votos salvados de los jueces constitucionales Agustín Grijalva Jimenez, Ramiro Ávila Santamaría y Alí Lozada Prado.

Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (en adelante, “CRSPCCC”).

3. Fundamentos de las solicitudes

3.1. De la solicitud presentada por Myrna Minuche Freire

5. La abogada Myrna Minuche Freire solicita aclaración respecto de los siguientes puntos:
 - 5.1 Cuál es la motivación *“en que se basaron los jueces de mayoría para justificar la alteración de una sentencia ejecutoriada desde el 11 de junio de 1999 y ejecutada el 18 de julio del año 2011, contraviniendo lo prescrito en los Arts. 295, 296 y 297 del Código de Procedimiento Civil, vigente a la fecha de pronunciada la sentencia de última y definitiva instancia por la entonces Corte Suprema de Justicia”*.
 - 5.2 Cuál es la motivación de la sentencia para justificar la alteración de la sentencia de Corte Suprema de Justicia del juicio ejecutivo signado con el No. 218-M-93 de una sentencia ejecutoriada desde el 11 de junio de 1999 y ejecutada el 18 de julio del año 2011.
 - 5.3 Cuál es la motivación para justificar la admisión de una acción extraordinaria de protección presentada 14 meses y medio después de ejecutoriada el último auto dictado por la Corte Provincial de Justicia del Guayas el 26 de marzo de 2014.
 - 5.4 Cuál es la motivación para justificar legalmente la transferencia de dominio de propiedades a favor de los accionantes dentro del Macrolote de terreno signado con la letra C en el antiguo Predio Mongón que tenía y mantiene prohibición de enajenar sobre la totalidad del inmueble hasta la presente fecha.
 - 5.5 Cuál es la motivación para desconocer la garantía constitucional de seguridad jurídica de la transferencia de dominio forzoso a mi favor del lote de terreno de 10,000 metros cuadrados realizado judicialmente dentro del macro lote de terreno asignado con la letra C en el antiguo predio Mongón.
 - 5.6 Cuál es la motivación *“para justificar la admisión de la presente Causa cuando todavía existían medios procesales para reclamar eventuales perjuicios no irreparables de los accionantes, tal como lo expresa el Voto Salvado”*.

3.2. De la solicitud presentada por el procurador común de los accionantes

6. En su escrito, el procurador común solicita aclarar y ampliar los siguientes puntos

de la sentencia:

- 6.1** Aclarar el numeral 13 de la sentencia con referencia al pie de página No. 9 en el sentido de que la compañía Deisasa S.A. compareció a través de la señora Ángela Celia Andrade Álvarez en su calidad de Gerente General y representante legal y no del señor Pedro Vicente Barros Pazmiño quien compareció a nombre de Inmobiliaria Barzamb S.A. Para demostrar su afirmación, adjunta copia del nombramiento de la señora Ángela Andrade como Gerente General de Deisasa S.A.
- 7.** Por otra parte, el procurador común indica que los accionantes fueron dejadas en un alto grado de indefensión, por lo que consideran indispensable disponer que se adopten las medidas necesarias para su reparación. En consecuencia, solicita se amplíe la sentencia disponiendo las siguientes medidas de reparación integral:
 - 7.1** Dejar sin efecto toda clase de actuación, oficio, inscripción o demás que se haya realizado en cumplimiento o derivado de los autos dictados del 20 de septiembre de 2010 y del 18 de julio de 2011, para cuyo efecto se deberá comunicar el contenido de la sentencia y su aclaración y ampliación al señor Registrador de la Propiedad de Guayaquil, abogado Segundo Ivole Zurita Zambrano.
 - 7.2** Declarar los errores inexcusables en los que han incurrido en la sustanciación del proceso quienes actuaron como jueces, abogados Pablo Pazmiño Villalba, Alfonso Eduardo Ordeñana Romero; y, las abogadas Dora Moreano Cuadrado y María Gabriela Mayorga Contreras, y comunicar al Consejo de la Judicatura a efectos de que inicie las acciones administrativas del caso en su contra.

4. Análisis de las solicitudes de aclaración y ampliación

- 8.** El artículo 440 de la Constitución señala que *“las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”*.
- 9.** El artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) establece que las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación. En el mismo sentido, el artículo 40 de la CRSPCC señala que de las sentencias adoptadas por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación.
- 10.** De acuerdo con lo señalado por esta Corte, los dictámenes y sentencias constitucionales pueden ser aclarados únicamente cuando contengan conceptos oscuros o de difícil comprensión, mientras que la ampliación solo puede tener por objeto la subsanación de omisiones de pronunciamiento. En ningún caso, la

aclaración o ampliación puede modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional².

11. A partir de los argumentos planteados por los solicitantes, la Corte analizará si corresponde aclarar o ampliar la sentencia 956-15-EP/21.

4.1. De la solicitud presentada por Myrna Minuche Freire

12. En relación con los pedidos transcritos en los numerales 3.1, 3.2, 3.4 y 3.5 del presente auto, la Corte observa que la solicitante no busca que se amplíe o aclare la sentencia –en cuanto no hace referencia a pasajes oscuros o puntos no resueltos– sino que únicamente busca manifestar su oposición a la decisión adoptada en el caso. Por ende, dichos pedidos resultan improcedentes en la medida en que no se circunscriben al objeto de los pedidos de aclaración y/o ampliación.

13. La Corte considera necesario recordar a la solicitante que la sentencia No. 956-15-EP/21 no modificó ni alteró la sentencia de la entonces Corte Suprema de Justicia ejecutoriada el 11 de junio de 1999, emitida dentro del juicio ejecutivo signado con el No. 218-M-93. En la misma línea, la sentencia 956-15-EP/21 no realiza pronunciamiento alguno respecto a la transferencia de dominio de propiedades a favor de los accionantes dentro del Macrolote de terreno signado con la letra C en el antiguo Predio Mongón.

14. Por lo que respecta al pedido transcrito en el punto 3.3. del presente auto, la Corte recuerda a la accionante que la oportunidad de la acción es una cuestión procesal que se analiza en la fase de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección y en esta fase se verificó que la acción se presentó dentro del término previsto por la LOGJCC y el CRSPCCC. En consecuencia, dicho pedido resulta improcedente.

4.2. De la solicitud presentada por el procurador común de los accionantes

15. En relación con el pedido de aclaración del procurador común sintetizado en el punto 6.1. del presente auto, la Corte observa que este solicita que se aclare el pie de página No. 9 de la sentencia, en el sentido de que la compañía DEISASA S.A. compareció a través de la señora Ángela Celia Andrade Álvarez en su calidad de Gerente General y representante legal y no a través del señor Pedro Vicente Barros Pazmiño.

16. La Corte observa que, en el pie de página No. 9 de la sentencia 956-15-EP/21, efectivamente se identificó al señor Pedro Vicente Barros Pazmiño como representante de la compañía DEISASA S.A.

² Corte Constitucional del Ecuador, Auto de aclaración No. 41-17-AN/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 13; Auto de aclaración y ampliación No. 3-19-CN/20 de 4 de septiembre de 2020, párr. 39.

17. Por ende, verificados los sustentos documentales adjuntados por el procurador común en su solicitud de aclaración, la Corte considera que corresponde aclarar el pie de página 9 de la sentencia en cuanto a que la compañía DEISASA S.A. compareció al proceso a través de la señora Ángela Celia Andrade Álvarez en su calidad de Gerente General y representante legal.
18. Por otro lado, respecto al pedido de ampliación reseñado en los puntos 7.1. y 7.2. del presente auto, la Corte reitera que resulta improcedente todo pedido de aclaración o ampliación tendiente a solicitar la modificación de la sentencia constitucional ya emitida. Esto, en general, incluye pedidos relativos a la emisión de nuevas medidas de reparación que no hayan sido solicitadas en la demanda u ordenadas por la Corte en la sentencia. En consecuencia, la Corte considera improcedente ordenar las medidas adicionales requeridas por la parte accionante.

5. Decisión

19. En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

19.1 **NEGAR** el pedido de aclaración y ampliación planteado por la solicitante Myrna Minuche.

19.2 **ACEPTAR** parcialmente el pedido de aclaración y ampliación planteado por el procurador común de los accionantes, exclusivamente respecto a que la compañía DEISASA S.A. compareció al proceso a través de la señora Ángela Celia Andrade Álvarez como su Gerente General y representante legal y no a través del señor Pedro Vicente Barros Pazmiño.

19.3 Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.

20. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.13
10:57:41 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 08 de septiembre de 2021; los Jueces Constitucionales Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Alí Lozada Prado no consignan su voto, por haber presentado votos salvados en la sesión de 09 de junio de 2021, fecha en la cual se aprobó la sentencia de la causa 956-15-EP .- Lo certifico.

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalmente
GARCIA por AIDA
BERNI SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 11-16-AN/21 y acumulados

Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M. 30 de junio de 2021

CASOS No. 11-16-AN, 14-18-AN y 35-20-AN (acumulados)

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EXPIDE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA

Tema: Acción por incumplimiento de normas que declararon cesante al personal de la ex Policía Militar Aduanera. La Corte desestima la acción en uno de los casos por no existir reclamo previo y en los demás casos por no tratarse de normas expresas y exigibles.

I. Antecedentes procesales

1. El 1 de abril de 2016, Edison Vásquez Erazo y otros¹ (“los accionantes”) presentaron acción por incumplimiento de los acuerdos ministeriales No. 283 y 284 expedidos por el entonces Ministerio de Finanzas y Crédito Público de 28 de abril de 1994. La demanda se planteó en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (“MEF”).
2. El 21 de junio de 2017, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción por incumplimiento (No. 11-16-AN).²
3. El 10 de enero de 2018, Ruth Seni Pinoargote, ex jueza constitucional, avocó conocimiento del caso, solicitó información a las partes y convocó a audiencia pública.
4. El 25 de enero de 2018 tuvo lugar la audiencia pública ante la jueza ponente. El 19 de junio de 2018 tuvo lugar otra audiencia ante el Pleno de la Corte.
5. El 15 de marzo de 2018, José Rolendio Loja Mendoza y Abdón Nahín Mazón Pineda, procurador común³ (“los accionantes”), presentaron acción por incumplimiento

¹ La causa fue signada con el número 11-16-AN. Los accionantes que inicialmente suscribieron la demanda son: Édison Ramiro Vásquez Erazo, Jorge Enrique Velásquez Cadena, Edmundo Bolívar Saud Galindo, José Vicente Montenegro Coello, Washington Joffre Morales Armas, Norman Wladimir Vaca Suárez, Luis Abel Cortes Reinoso, Manuel Antonio Aulestia Triviño, Segundo Euclides Córdor Zambrano, Germán Aníbal Narváez Vásquez, Sebastián Rodrigo Díaz Páez, Edison Oswaldo Caiza, Gonzalo Usina Zabala, Marco Vinicio Moreano Jara, quienes se autoidentifican como “*ex policías militares aduaneros*”. Se han presentado varios listados en los que constan 41 personas, entre accionantes y afectados, algunos con enfermedades catastróficas, otros son adultos mayores, y en ciertos casos comparecen los familiares debido a la muerte del titular.

² El 3 de mayo de 2016, la Sala de Admisión solicitó a los accionantes que completen la demanda en lo referente a la prueba del reclamo previo. Entregaron documentos con escrito de 20 de mayo de 2016.

de los incisos primero y segundo de la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica de Aduanas, los acuerdos ministeriales N°. 283 y 284, y el artículo 1 del Reglamento para la supresión de puestos y su correspondiente indemnización. La demanda se planteó en contra del MEF.

6. El 10 de abril de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción por incumplimiento No. 14-18-AN y ordenó sea acumulada al caso No. 11-16-AN.⁴

7. El 16 de septiembre de 2020, José Rolendio Loja Mendoza y Jaime Avendaño Dávila, procurador común⁵ (“los accionantes”), presentaron acción por incumplimiento del artículo 66 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (“ERJAFE”), los acuerdos ministeriales N°. 283 y 284, y los artículos 1 y 9 del Reglamento para la supresión de puestos y su correspondiente indemnización. La demanda se planteó en contra del MEF y la Procuraduría General del Estado (“PGE”).

8. El 16 de octubre de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción por incumplimiento No. 35-20-AN y ordenó sea acumulada al caso No. 11-16-AN.

9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, se sorteó la causa al juez Ramiro Avila Santamaría. Avocó conocimiento el 12 de febrero de 2021 y solicitó al MEF presentar la documentación sobre el cumplimiento de las normas demandadas. El MEF entregó la información solicitada.

II. Competencia de la Corte Constitucional

10. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento.⁶

III. Normas cuyo incumplimiento se demanda

11. Las normas impugnadas en las tres demandas acumuladas establecen:

(1) Acuerdo ministerial No. 283 (“Acuerdo 283”)⁷, artículos primero y segundo:

³ La causa fue signada con el número 14-18-AN. El procurador común representa a 239 accionantes, quienes se autoidentifican como “*miembros de la fenecida Policía Militar Aduanera*”. Se han presentado varios listados en los que constan 468 personas, entre accionantes y afectados.

⁴ El 16 de abril de 2018, la Sala de Admisión solicitó a los accionantes que completen la demanda en lo referente a la prueba del reclamo previo. Entregaron documentos con escrito de 4 de mayo de 2018.

⁵ La causa fue signada con el número 35-20-AN. El procurador común representa a 318 accionantes, quienes se autoidentifican como “*miembros de la extinta Policía Militar Aduanera*”.

⁶ Constitución, artículos 93 y 436 (5); Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”), artículos 52 al 57.

⁷ Ministerio de Finanzas y Crédito Público, acuerdo ministerial No. 283 de 28 de abril de 1994, suscrito por César Robalino Gonzaga, ministro de la época.

Primero.- Declárese cesante al personal de la Policía Militar Aduanera cuyos nombres constan en la lista adjunta al memorando No. 2107 de 28 de abril de 1994 suscrito por el señor Subsecretario General de Administración y Servicios Generales.

Segundo.- La Dirección Financiera de este Ministerio procederá a liquidar la indemnización a la que tiene derecho cada uno de los miembros de la Policía Militar Aduanera declarados cesante, indemnización cuyo monto equivaldrá al previsto en el Art. 52 de la Ley de Modernización, previo al cálculo efectuado de conformidad con la misma disposición; hecho lo cual, se procederá inmediatamente a su pago.

- (2) Acuerdo ministerial No. 284 (“Acuerdo 284”)⁸, artículo primero:

Indemnízase (sic) de conformidad con la Ley de Modernización, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, a los miembros de la Policía Militar Aduanera que no fueron reubicados y quedaron cesantes, cuya nomina es la siguiente: [Listado de 21 páginas].

- (3) Ley Orgánica de Aduanas (“LOA”)⁹, Disposición Transitoria Cuarta, incisos primero y segundo:

Dentro del plazo de ciento veinte días calendario, a partir de la vigencia de esta Ley, el Ministerio de Finanzas y Crédito Público, organizará el Servicio de Aduanas.

Si con motivo de la organización del Servicio de Aduanas, personal de la Dirección General de Aduanas, Dirección General de Tributación Aduanera, Policía Militar Aduanera, Administraciones Distritales y de los Juzgados Regionales de Aduanas, no fuere reubicado y quedare cesante, será indemnizado, de acuerdo con el Artículo 71 letra d) de la Ley de Presupuestos del Sector Público o la Ley de Modernización.

- (4) Reglamento para la supresión de puestos y su correspondiente indemnización (“Reglamento”)¹⁰, artículos 1 y 9:

Artículo 1.- Supresión de puestos en el Gobierno Central.- Para la supresión de puestos, en los organismos y entidades incluidos en el sistema administrado por la Dirección Nacional de Personal de la Secretaría Nacional de Desarrollo

⁸ Ministerio de Finanzas y Crédito Público, acuerdo ministerial No. 284 de 28 de abril de 1994, suscrito por César Robalino Gonzaga, ministro de la época.

⁹ Congreso Nacional, Ley Orgánica de Aduanas expedida mediante el Decreto Ley No. 4, publicada en el Registro Oficial (“R.O.”) No. 396 de 10 de marzo de 1994. Fue derogada mediante Ley 99 “Ley Orgánica de Aduanas”, publicada en el R.O. No. 359 de 13 de julio de 1998. Esta y sus posteriores reformas fueron derogadas por el Código de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en el R.O.S No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

¹⁰ Decreto Ejecutivo No. 928 de 8 de julio de 1993, publicado en el Registro Oficial No. 236, de 20 de julio de 1993.

Administrativo, la autoridad nominadora solicitará a dicha dependencia la realización de una auditoría administrativa.

El resultado de la auditoría administrativa, será puesto a consideración de la autoridad nominadora, la que resolverá sobre la supresión de puestos. Dicha decisión será comunicada a la Dirección Nacional de Personal, para que expida la correspondiente resolución.

Artículo 9.- Registro de personas indemnizadas.- Para efectos de control, las autoridades nominadoras de las entidades y organismos del sector público, por medio de las respectivas oficinas de Personal o de Recursos Humanos, remitirán en el término de tres días a la Dirección Nacional de Personal de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, la nómina en la que consten los nombres, apellidos, números de cédula de ciudadanía y de la acción de personal de las personas indemnizadas por supresión de puesto.

- (5) Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (“ERJAFE”),¹¹ artículo 66:

Los actos administrativos, para su plena validez deberán ser obligatoriamente notificados al administrado y mientras no lo sean no tendrán eficacia con respecto a quienes se haya omitido la notificación. La ejecución de actuaciones ordenadas en actos administrativos no notificados constituirán, para efectos de la responsabilidad de los funcionarios públicos, vías de hecho.

IV. Fundamentos de la demanda y contestación

Fundamentos de los accionantes del caso 11-16-AN

12. Los accionantes señalan que se creó el Servicio de Vigilancia Aduanera y se suprimió la Policía Militar Aduanera (“PMA”). El personal de la ex PMA no fue reubicado y quedó cesante. No recibieron la indemnización conforme las normas previstas.¹² Tenían derecho al pago inmediato de las liquidaciones, que debía ser cumplido por la Dirección Financiera del Ministerio de Finanzas.¹³ No se les entregó las acciones de personal, ni las actas de finiquito, “no existe cuenta alguna que justifique de donde salieron nuestras liquidaciones, que el MEF no ha podido justificar, tampoco han justificado y exhibido las respectivas actas de finiquito en forma individual... nunca exhibieron los cuadros de liquidación de indemnización...”.¹⁴ Únicamente “recibieron un subsidio familiar a lo que el MEF indica que ya está cancelado todo y que no deben nada.”¹⁵ A 76 personas de Guayaquil les pagaron 10 millones de dólares, que siguieron un juicio, que no tiene relación con su situación.

¹¹ Decreto Ejecutivo No. 2428 de 6 de marzo de 2002, publicado en el Registro Oficial No. 536, de 18 de marzo de 2002.

¹² Demanda de acción por incumplimiento, caso 11-16-AN.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Representante de los accionantes, audiencia de 25 de enero de 2018.

¹⁵ Representante de los accionantes, audiencia de 19 de junio de 2018.

13. Los accionantes solicitan que se ordene el cumplimiento de las indemnizaciones.

Fundamentos de los accionantes del caso 14-18-AN

14. Los accionantes alegan el incumplimiento de las normas aplicables al caso, que contienen obligaciones claras, expresas y exigibles. *“El Ministro de Finanzas y Crédito Público, tenía que solicitar la realización de una auditoría administrativa, en primer lugar; luego, tenía la obligación de LIQUIDAR las indemnizaciones; y, por último, de proceder inmediatamente con el PAGO de esas indemnizaciones”*.¹⁶ El Ministerio no observó los procedimientos normativos, pudo haber determinado con certeza los puestos a suprimir, y debió haber evaluado el desempeño de los funcionarios. Mencionan que un grupo demandó y que otros se acogieron a una la ley especial para reincorporar a los ex PMA.¹⁷

15. Los accionantes exigen que se disponga el pago de la indemnización con intereses causados por mora y demás beneficios de ley; la reincorporación para quienes se encuentran en condiciones de seguir prestando sus servicios; y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir de quienes se acogieron a la Ley especial, desde el momento de la cesación hasta su reincorporación.

Fundamentos de los accionantes del caso 35-20-AN

16. Los accionantes señalan que el Acuerdo 283 contiene una obligación clara, expresa y exigible: *“el pago de la indemnización”* en favor de *“todos y cada uno de los miembros de la ex PMA cuyos nombres constan en el listado adjunto al memorando 2107 que justamente se hace referencia en el acuerdo ministerial 283 y en el que el ex Ministro Robalino se basó para emitir el acuerdo ministerial 284”*, y que el obligado a ejecutar la obligación es la Dirección Financiera del Ministerio de Finanzas y Crédito Público.¹⁸

17. Respecto al artículo 66 del ERJAFE, los accionantes manifiestan que también posee una obligación que *“consiste en cumplir con el acto jurídico de la notificación del acto administrativo a los administrados a través de la correspondiente acción de personal”*, que el titular *“son todos los administrados a quienes se nos tenía que notificar con el acto general contenido en el acuerdo ministerial 283”*, que el sujeto obligado era el MEF *“por ser el emisor de dicho acto en su calidad de autoridad nominadora y representante legal de este Ministerio que forma parte de la Administración Pública Central”*. Agregan que *“al no haber sido notificados con el acto administrativo... dicho*

¹⁶ Demanda de acción por incumplimiento, caso 14-18-AN.

¹⁷ Demanda de acción por incumplimiento, caso 14-18-AN. La norma fue expedida por el Congreso Nacional y publicada en el R.O. No. 130 de 14 de agosto de 1997. En lo pertinente facultó al MEF reincorporar a ex PMA, bajo ciertos requisitos y que desistan de las acciones judiciales, al SENAE (artículo 1), los ex PMA debían restituir el pago del bono de subsidio familiar a través de descuentos mensuales en sus remuneraciones (artículo 2).

¹⁸ Demanda de acción por incumplimiento, caso 35-20-AN.

*acto adolece de invalidez y, por consiguiente, no ha resultado eficaz, pues el acto administrativo que no ha sido notificado no produce efectos jurídicos”.*¹⁹

18. Alegan que la indemnización ordenada en el acuerdo 283 “*debía calcularse de conformidad con el artículo 52 de la Ley de Modernización del Estado*”, que para cumplir con dicho acuerdo y con la disposición transitoria cuarta de la LOA “*debía hacérselo en concordancia con lo dispuesto en el artículo 80 de su reglamento general [refiriéndose a la LMD] y observando, obligatoriamente, el trámite dispuesto en el Reglamento de Supresión de Puestos que culminaba, justamente, con el registro y posterior revalidación de las acciones de personal en la SENDA, por así disponer el artículo 9 de dicho cuerpo reglamentario*”, pero que “*nada de esto se hizo, lo que dio lugar a que se configure la vulneración se afectó no solo el derecho a la seguridad jurídica y al derecho al trabajo, sino que con ello se vieron afectados también el derecho a la integridad personal y otros derechos conexos.*”²⁰

19. Los accionantes exigen el pago de la indemnización con intereses.

Alegatos de las entidades accionadas

20. El MEF señaló que se cumplió los acuerdos ministeriales “*debido a que fueron cancelados sus liquidaciones, con sus respectivos valores, según consta en la nómina de liquidación del personal de PMA, donde cobraron la liquidación conforme lo señala la ley de modernización del estado*”, ofreció un ejemplo con uno de los accionantes quien cobró los valores a través de un cheque girado desde la cuenta del MEF. Señaló que los accionantes pretenden “*tratar de cobrar doblemente la liquidación*”, que se han presentado demandas en otras judicaturas en las que se pretendió cobrar las indemnizaciones que ya fueron pagadas.²¹ El MEF remitió “*una matriz en la que consta el pago efectuado*” a los accionantes de los tres casos.²² Solicitó que se rechace la demanda.

21. La PGE señaló que la demanda, caso 11-16-AN, no cumple con el requisito de reclamo previo, que “*los legitimados activos pretenden indebidamente homologar el requisito de reclamo previo con copias certificados de un juicio de daños y perjuicios llevados ante la justicia ordinaria... resultando impertinente e improcedente...*”, que la pretensión de los accionantes es que se “*ordene el pago de dineros por concepto indemnizatorio, cuando la acción por incumplimiento de norma tiene como finalidad garantizar la aplicación de normas que integran el sistema jurídico*”. Solicitó que se rechace la acción.²³

¹⁹ Demanda de acción por incumplimiento, caso 35-20-AN.

²⁰ Demanda de acción por incumplimiento, caso 35-20-AN.

²¹ Representante del MEF, audiencia de 25 de enero de 2018.

²² MEF, escrito de 7 de mayo de 2021. En lo pertinente señala “*el personal de la Dirección Financiera en funciones a esa fecha, procedió a efectuar lo siguiente: 1.- La liquidación de la indemnización según el Art. 52 de la ley de Modernización del Estado*”, además se adjunta una matriz de 13 páginas donde se detalla la identificación de los accionantes, el valor liquidado y número de cheque pagado.

²³ Representante de la PGE, audiencia de 25 de enero de 2018.

V. Análisis del caso

22. La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas o actos normativos que integran el sistema jurídico vigente, cuando la norma contenga una obligación de hacer o no hacer de forma clara, expresa y exigible. Para que el incumplimiento se configure debe realizarse un reclamo previo a quien deba satisfacer la obligación.²⁴

23. En el caso, las tres demandas presentan identidad de objeto y acción. Para la resolución, se ha analizado la documentación y los argumentos de las audiencias en su conjunto. En primer lugar, se analizará si se cumplió con el requerimiento del reclamo previo y, en segundo lugar, si las normas objeto de la presente acción por incumplimiento contienen una obligación y si dicha obligación es clara, expresa y exigible.

i. El reclamo previo

24. La Corte ha establecido que el reclamo previo es un presupuesto fundamental para que se configure el incumplimiento. El accionante debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla.²⁵

25. En el caso 11-16-AN, los accionantes presentaron como reclamo previo las copias de los acuerdos 283 y 284, la sentencia de 29 de enero de 1996 expedida por el Tribunal Distrital No. 1, la sentencia No. 097-13-SEP-CC de 26 de noviembre de 2013, y el “Informe del Examen Especial a las indemnizaciones por supresión de cargos de la [PMA] y aportes a la caja de cesantía”.²⁶

26. En el Caso 14-18-AN, presentaron copias notariadas del oficio No. SENAE-UVAT-2018-0027-OF y copias certificadas de la demanda de daños y perjuicios formulada por una asociación de ex PMA “Unidos venceremos” en contra del MEF.²⁷

27. En el caso 35-20-AN, presentaron copias notariadas de tres correos electrónicos: uno en el que Jaime Raúl Avendaño remite un alcance al MEF referente al “*número de ticket (FINANZAS-SOL-2020-01857)*”, otro en el que el MEF acusa recibo de la solicitud, y otro con la respuesta del MEF.²⁸

²⁴ Constitución, artículo 93. LOGJCC, artículos 52 y 54.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 3-11-AN/19, párrafo 24.

²⁶ Escrito que completa la demanda de 20 de mayo de 2016, fojas 27 a la 69.

²⁷ Escrito que completa la demanda de 4 de mayo de 2018, fojas 111 a la 185. El oficio de 22 de enero de 2018, en lo pertinente, señala que formulan un “*reclamo administrativo que tiene relación con la falta de pago de la correspondiente indemnización a la que teníamos derecho por la supresión de nuestros puestos de trabajo ejecutado al interior de la fenecida [PMA] en abril de 1994*”. El juicio contencioso fue signado con No. 17303-2010-1564.

²⁸ Demanda de acción por incumplimiento, fojas 13 a la 26. Correo electrónico de 27 de julio de 2020, Jaime Raúl Avendaño remite un documento adjunto a atencionciudadana@presidencia.gob.ec; correo electrónico de 28 de julio de 2020, el MEF acusa recibido de la solicitud enviada a través del sitio web

28. Esta Corte verifica que, en los casos 14-18-AN y 35-20-AN, se cumplió con el presupuesto fundamental porque constan en el expediente copias de solicitudes realizadas al MEF y su contestación.²⁹ En el caso el caso 11-16-AN, en el que se adjuntaron copias de un informe de contraloría relacionado con el caso, sentencias ejecutoriadas y de dos acuerdos, dichos documentos no constituyen un reclamo previo a las entidades accionadas que hayan permitido a la entidad accionada subsanar el presunto incumplimiento o tomar acciones para cumplir lo requerido³⁰, por lo que este caso no cumple con el requisito esencial de reclamo previo para ser analizado.

29. Procede entonces el análisis de la obligación contenida en las normas demandadas en los casos 14-18-AN y 35-20-AN.

ii. La obligación clara, expresa y exigible

30. Los Acuerdos 283 y 284 son actos administrativos con efectos plurindividuales³¹. En consecuencia, no son actos administrativos con efectos generales y no son objeto de esta acción. La Corte, cuando no hay objeto, no está obligada a realizar el análisis de las normas o actos administrativos impugnados. Sin embargo, para reforzar la argumentación y para que no existan dudas sobre la decisión, la Corte excepcionalmente analizará si dichas normas son claras, expresas y exigibles. Respecto a los artículos 1 y 9 del Reglamento, y el artículo 66 del ERJAFE, al tratarse de actos normativos administrativos de carácter general que forman parte del ordenamiento jurídico, son objeto de acción por incumplimiento. La norma demandada de la LOA estaba derogada al momento de presentar la acción por incumplimiento, por lo que no procede su análisis.³²

31. Para que una obligación sea considerada *clara*, los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) deben estar determinados o ser fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación. Para ser considerada *expresa*, la obligación debe estar redactada en términos precisos y

aplicaciones.administracionpublica.gob.ec; y correo electrónico de 31 de julio de 2020, el MEF responde la solicitud.

²⁹ Véanse, oficio No. SENAE-UVAT-2018-0027-OF de 22 de enero de 2018, relacionado con un “*indemnización a la que teníamos derecho por la supresión de nuestros puestos de trabajo ejecutado al interior de la fenecida [PMA]*”. Caso 35-20-AN, correos electrónicos de 27, 28 de julio de 2020 dirigidos al MEF relacionados con el cumplimiento de la LOA, REGLAMENTO y el ERJAFE, y la respuesta del MEF de 31 de julio de 2020.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 69-16-AN/21, párrafo 28.

³¹ Corte Constitucional, sentencias Nos. 260-13-EP/20, 4-13-IA/20 y 4-14-IA/21. Este organismo ha definido a los actos administrativos con efectos plurindividuales, como aquellos que contienen órdenes concretas y están dirigidos a un número determinado de administrados, en el caso se refieren a una lista de quiénes son los destinatarios de los actos.

³² Corte Constitucional, sentencia No. 38-12-AN/19, párrafo 32. “*La derogatoria de las normas alegadas como incumplidas [...] esta garantía jurisdiccional, no impide que la Corte Constitucional analice si estas contienen una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, puesto que, si estas se encontraban vigentes al momento de la presentación de la demanda, podían haber sido incumplidas*”.

específicos de manera que no dé lugar a equívocos, sobre el objeto y el alcance de la misma. En otras palabras, se entiende que es expresa cuando el contenido de la obligación esté manifiestamente escrito en la disposición. Finalmente, para que la obligación sea *exigible* no debe estar sujeta a condición o plazo que esté pendiente de verificarse.³³

32. El Acuerdo 283, artículo 1, contiene una orden expresa “*Declárese cesante*” a un listado de ex PMA. Como consecuencia de esta disposición, el artículo 2 establece una indemnización, antecedente a la norma que los accionantes exigen su pago.

33. El Acuerdo 283 artículo 2, señala una obligación de hacer: “*procederá a liquidar la indemnización... cuyo monto equivaldrá al previsto en el Art. 52 de la Ley de Modernización, previo al cálculo efectuado de conformidad con la misma disposición...*”. En esta norma:

(1) Se determina el sujeto pasivo: “*La Dirección Financiera de este Ministerio*”; los sujetos activos o titulares de derechos: “*los miembros de la Policía Militar Aduanera declarados cesante*”.

(2) La obligación exige realizar interpretaciones extensivas a la Ley de Modernización del Estado (“LMD”), vigente a la época, para calcular e identificar los montos de indemnización de los ex PMA, por tanto no es *clara*. Además, no es *expresa* y da lugar a equívocos sobre su contenido y alcance. De allí que los accionantes alegan que el MEF debió aplicar otras normas y otros procedimientos que no eran los previstos en este acuerdo, lo que ha derivado en inconformidad con los pagos recibidos.³⁴

(3) Por no ser clara ni expresa la disposición del artículo 2, no es necesario analizar la exigibilidad de la norma.

34. El Acuerdo 284, artículo 1, dispone una obligación de hacer: “*Indemnízase (sic) de conformidad con la Ley de Modernización, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*”. En esta norma:

(1) La obligación no establece el sujeto pasivo, de la lectura se puede inferir que es el MEF; los sujetos activos o titulares de derechos, “*los miembros de la Policía Militar Aduanera que no fueron reubicados y quedaron cesantes*”, que a su vez formaron parte de un listado.

(2) La obligación no está redactada en términos precisos y específicos. Esta obligación no determina qué referencias reglamentarias o procedimientos seguir para indemnizar al personal ex PMA. La aplicación de la norma requiere otras

³³ Corte Constitucional, sentencia No. 21-18-AN/21, párrafo 25.

³⁴ Ver párrafo 18.

normas o actos administrativos y realizar interpretaciones. Por lo que la obligación no es *clara*.

La norma da lugar a equívocos, tales como no establecer los procedimientos, el cálculo de los montos para cada caso. En consecuencia, la norma no es *expresa*.

(3) Al no ser clara ni expresa la disposición del artículo 1, no es necesario analizar la exigibilidad de la norma.

35. Los artículos 1 y 9 del Reglamento y 66 del ERJAFE se limitan a describir reglas de procedimiento sobre la supresión de puestos en el gobierno central (artículo 1), la notificación de los actos administrativos (artículo 66), y definen el registro de personas indemnizadas (artículo 9). Si bien establecen obligaciones generales, no se pueden identificar determinados sujetos activos y pasivos.³⁵

36. Los accionantes impugnaron estas disposiciones normativas porque, a su entender, el MEF, en su momento, debió observarlas y, al no hacerlo, los acuerdos ministeriales “*no producen efectos jurídicos*.” Por su parte, el MEF ha informado que realizó el pago de los accionantes conforme a lo dispuesto en los acuerdos 283 y 284.

37. No corresponde a la Corte Constitucional a través de esta acción revisar lo legal o ilegal de los actos expedidos por el MEF, ni establecer listados adicionales al Acuerdo 284, tampoco determinar montos u ordenar reliquidaciones de pagos realizando un análisis particularizado por cada accionante.

38. Por todo lo expuesto, las normas demandadas no cumplen con las exigencias para declarar su incumplimiento.

VI. 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 resuelve:

1. Desestimar las acciones por incumplimiento No. 11-16-AN, 14-18-AN y 35-20-AN.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente por
LUIS HERNAN BOLIVAR
SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.07.02
09:24:54 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

³⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 15-17-AN/21, párrafo 18. La Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una prestación. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: (i) el obligado a ejecutar, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el titular del derecho.

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 30 de junio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

CASO Nro 0011-16-AN, 0014-18-AN y 35-20-AN (acumulados)

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día viernes dos de julio de 2021, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

**Auto de aclaración y ampliación
No. 11-16-AN/21 y acumulados
Juez Ponente: Ramiro Avila Santamaría**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021.

VISTOS: PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.- Quito, D.M., 15 de septiembre de 2021, emite el siguiente auto respecto a la causa N°. 11-16-AN.

I. Antecedentes

1. Edison Vásquez Erazo, Abdón Nahín Mazón Pineda, Jaime Raúl Avendaño Dávila y José Rolendio Loja Mendoza presentaron demandas de acción por incumplimiento¹ en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (“MEF”), y exigieron el cumplimiento de varias normas relacionadas con los exmiembros de la Policía Militar Aduanera (“exPMA”).²
2. El 30 de junio de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional desestimó la acción en uno de los casos por no existir reclamo previo y en los demás por no tratarse de normas expresas y exigibles. La decisión fue notificada el 2 de julio de 2021.
3. El 6 de julio de 2021, Esteban Sambucci, procurador judicial de Edison Vásquez Erazo, solicitó ampliación y aclaración de la sentencia emitida el 30 de junio de 2021.
4. El 7 de julio de 2021, José Rolendio Loja Mendoza y Edwin Efrén Guerra Paredes también solicitaron ampliación y aclaración de la sentencia emitida el 30 de junio de 2021.
5. El 21 de julio de 2021, Jaime Raúl Avendaño Dávila presentó un escrito sobre la sentencia emitida el 30 de junio de 2021.

II. Oportunidad

6. Las peticiones fueron presentadas el 6 y 7 de julio de 2021. La sentencia 11-16-AN/21 y acumulados fue notificada el 2 julio 2021. Las peticiones de 6 y 7 de julio de 2021 han sido presentadas dentro del término legal.³

¹ El 1 de abril de 2016, Edison Vásquez Erazo y otros presentaron la demanda No. 11-16-AN, fue admitida a trámite. El 15 de marzo de 2018, José Rolendio Loja Mendoza y Abdón Nahín Mazón Pineda, procurador común de otros, presentaron la demanda No. 14-18-AN, fue acumulada al caso No. 11-16-AN. El 16 de septiembre de 2020, José Rolendio Loja Mendoza y Jaime Avendaño Dávila, procurador común de otros, presentaron la demanda No. 35-20-AN, también fue acumulada al caso No. 11-16-AN.

² Las normas demandadas fueron: acuerdos ministeriales No. 283 y 284 expedidos por el entonces Ministerio de Finanzas y Crédito Público de 28 de abril de 1994, incisos primero y segundo de la disposición transitoria cuarta de la Ley Orgánica de Aduanas, artículos 1 y 9 del Reglamento para la supresión de puestos y su correspondiente indemnización y artículo 66 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE).

³ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 94. Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo 40.

III. Sobre los pedidos de aclaración y ampliación

7. Las solicitudes presentadas oportunamente se resumen en dos puntos. Primero, que se analice el valor probatorio de los documentos presentados por los accionantes y del documento relacionado con el pago a los exPMA;⁴ y, segundo, que se identifiquen los sujetos activos y pasivos en los artículos 1 y 9 del Reglamento de Supresión de Puestos y su Correspondiente Indemnización y el artículo 66 del ERJAFE.

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

8. La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 440 establece que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.
9. La aclaración procede siempre y cuando la decisión tuviere obscuridad en algunos de sus puntos, y la ampliación si es que no hubiesen sido resueltos todos los asuntos que atañen al procedimiento constitucional.
10. En ese sentido, no es posible modificar la decisión al resolver los pedidos de ampliación, porque atentaría contra la seguridad jurídica y, además, constituiría un desconocimiento de los efectos que tienen los pronunciamientos de la Corte Constitucional.
11. De la revisión de los pedidos formulados por los accionantes, se observa que pretenden que la Corte Constitucional modifique la sentencia, que el análisis, respecto a si las normas contenían una obligación y si dicha obligación fue clara, expresa y exigible, se centre en el valor probatorio de los documentos aparejados en las demandas. Asimismo, exigen que la Corte actúe contra las reglas de los elementos constitutivos de una obligación de hacer o no hacer,⁵ y pase a determinar sujetos activos y pasivos en normas que describen reglas de procedimiento y definen categorías del procedimiento.⁶

⁴ Los peticionarios se refieren al “documento de pago, con fecha abril de 1994, donde claramente se indica en el texto correspondiente que pertenece dicho pago al código 0871”, “oficio No. 0871-CFI-SG-04 de 03 de agosto de 2004 remitido por el Coordinador Financiero Institucional del MEF”.

⁵ Corte Constitucional, sentencia No. 15-17-AN/21, párrafo 18 “corresponde a la Corte Constitucional analizar, en primer lugar, si la norma objeto de la presente acción por incumplimiento contiene una obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una prestación”.

⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 11-16-AN/21 y acumulados, párrafo 35. La Corte determinó que los artículos 1 y 9 del Reglamento de Supresión de Puestos y su Correspondiente Indemnización y 66 del ERJAFE se limitan a describir reglas de procedimiento sobre la supresión de puestos en el gobierno central (artículo 1), la notificación de los actos administrativos (artículo 66), y definen el registro de personas indemnizadas (artículo 9).

12. El escrito de 21 de julio de 2021 es un reclamo por el tiempo transcurrido y contra el sentido de la decisión. No es una petición de aclaración y ampliación. Tampoco es posible modificar la decisión adoptada en función de lo afirmado en dicho documento.
13. Lo solicitado, por tanto, no está encaminado a que se aclare o amplíe la sentencia en los términos de la ley y la jurisprudencia.

V. Decisión

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional resuelve:

1. Negar los pedidos de aclaración y ampliación presentados.
2. En consecuencia se dispone notificar este auto y archivar la causa.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.09.20 10:30:05 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 15 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
 Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1222-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

Quito, D.M. 07 de julio de 2021

CASO No. 1222-16-EP

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA

Tema: La presente sentencia descarta que las decisiones de primera y segunda instancia, dentro de una acción de protección, hayan vulnerado los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la réplica y a la libertad de expresión.

I. Antecedentes

A. Actuaciones procesales

1. El 11 de febrero de 2016, Juan Eduardo Falconí Puig presentó una acción de protección en contra de la Superintendencia de la Información y la Comunicación (SUPERCOM), en la que solicitó que se deje sin efecto la resolución emitida el 29 de octubre de 2015, dentro del expediente administrativo N.º 052-2015-DNJRD. En su demanda, el accionante alegó que habrían sido vulnerados sus derechos al debido proceso (específicamente, en la garantía de la motivación), a la réplica y a la libertad de expresión, pues no se aceptó su petición de réplica personal en una radio y solo se realizó una lectura incompleta de su réplica escrita a una entrevista en que se habrían realizado afirmaciones en su contra¹.
2. El 29 de febrero de 2016, dentro del proceso judicial N.º 17371-2016-01059, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Quito emitió sentencia, en la que se negó la demanda presentada.
3. El 29 de febrero de 2016, Juan Eduardo Falconí Puig interpuso recurso de apelación. El 9 de mayo de 2016, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha emitió sentencia en la que rechazó el recurso planteado y confirmó la sentencia apelada. Mediante auto de 16 de mayo de 2016, se negó la solicitud de ampliación presentada por el accionante.

¹ El accionante indicó que el 12 de marzo de 2015 y el 11 de agosto del mismo año se entrevistó en Radio Democracia a Eduardo Valencia, quien habría emitido acusaciones en su contra, razón por la que presentó una denuncia ante la SUPERCOM, a fin que se le permita una réplica en el mismo espacio y por el mismo tiempo empleado por el entrevistado. La entidad pública, en resolución N.º 038-2015-INPS-DNJRD, de 8 de octubre de 2015, aceptó parcialmente la denuncia y dispuso la práctica de la réplica. El 21 de octubre de 2015 el accionante remitió un documento (conformado por 18 números) a fin que sea leído como su réplica; sin embargo, afirmó que la radio omitió dar lectura al número 17 de su documento.

4. El 9 de junio de 2016, Juan Eduardo Falconí Puig (también, “el accionante”) presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de las referidas sentencias de primera y segunda instancia y del auto de ampliación de esta última.
5. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 16 de noviembre de 2016, admitió a trámite la demanda presentada.
6. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 12 de noviembre de 2019, se llevó a cabo un nuevo sorteo de la causa, correspondiendo la sustanciación de la misma al juez constitucional Alí Lozada Prado, quien avocó su conocimiento en providencia del 3 de diciembre de 2020. En el auto de avoco también se requirieron los correspondientes informes de descargo.

B. Las pretensiones y sus fundamentos

7. El accionante pretende que se acepte su demanda, se declare la vulneración de derechos, se deje sin efecto las decisiones judiciales impugnadas, se declare que la SUPERCOM transgredió sus derechos y se ordene una reparación integral.
8. Como fundamento de sus pretensiones, se esgrimieron los siguientes *cargos*:
 - 8.1. Las sentencias impugnadas vulneraron su derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 75 de la Constitución.
 - 8.2. Las sentencias impugnadas vulneraron su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, contenido en el artículo 76.7.1 de la Constitución, porque no habrían contestado sus alegaciones al considerar que el asunto debía ser resuelto en otras vías. De allí que las decisiones impugnadas habrían tratado a la acción de protección como residual.
 - 8.3. Las sentencias impugnadas vulneraron sus derechos a la libertad de expresión, a la réplica y la prohibición de censura, contenidos en el artículo 66 –numerales 6 y 7– de la Constitución y en los artículos 13.2 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por desestimar sus pretensiones de reparación de las alegadas vulneraciones de derechos que habrían sido cometidas en sede administrativa, al considerar que su derecho a la réplica tiene límites. En este sentido, señala que los actos impugnados no hicieron valer su derecho a la réplica en forma completa, ya que no se obligó a la radio a leer, en su totalidad, su carta de contestación, presuntamente, por incluir afirmaciones ofensivas.

C. Informes de descargo

9. Mediante documento de 14 de diciembre de 2020, los jueces de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha presentaron su informe en el que solicitaron se tomen en cuenta los argumentos esgrimidos en la sentencia impugnada.

Asimismo, indicaron que el accionante agota los argumentos de su demanda en la vulneración de su derecho a la réplica, sin pronunciarse sobre la afectación de derechos en la sentencia impugnada, por lo que se debe rechazar la acción extraordinaria de protección.

10. En escrito presentado el 22 de diciembre de 2020, la jueza de la Unidad Judicial de Trabajo del cantón Quito presentó su informe señalando que el accionante pretendió que se revise la validez de los actos impugnados, en relación a un presunto error en la aplicación del artículo 9 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Comunicación. Asimismo, manifiesta que el accionante pretendía que se reconozca que su derecho a la réplica es absoluto, alegación que no fue estimada mediante un juicio debidamente motivado.

II. Competencia

11. De conformidad con lo establecido en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 63 y 191.2.d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, “LOGJCC”), la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa.

III. Planteamiento de los problemas jurídicos

12. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los *problemas jurídicos* surgen, principalmente, de los *cargos* formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que estas dirigen al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.
13. Así, se advierte que los cargos del accionante (expuestos en el párrafo 8 *supra*) solo cuestionan las sentencias emitidas en la acción de protección y no el auto que negó la solicitud de ampliación de la sentencia de segunda instancia, razón por la que los problemas jurídicos se formularán únicamente respecto de las referidas sentencias.
14. De conformidad con lo establecido por esta Corte en la sentencia N° 1967-14-EP/20, de 13 de febrero de 2020, una forma de analizar la existencia de un argumento mínimamente completo en una demanda de acción extraordinaria de protección es la verificación de que los cargos propuestos por el accionante reúnan, al menos, los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (la tesis), el señalamiento de la acción u omisión judicial de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (la base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (la justificación jurídica). Según la misma sentencia, la verificación de que un cargo esté completo debe realizarse en la fase de admisión de la demanda, razón por la que una eventual constatación de que un determinado cargo carece de una argumentación completa al momento de dictar sentencia no puede implicar, simplemente, su rechazo, sino que la Corte debe realizar un esfuerzo razonable para

determinar si es posible establecer una violación de un derecho fundamental. En este contexto, entonces, se examinarán los cargos previamente detallados para plantear los correspondientes problemas jurídicos.

15. Respecto del cargo sintetizado en el párrafo 8.1 *supra*, el accionante únicamente afirma que se vulneró su derecho a la tutela judicial efectiva, sin precisar la acción u omisión judicial que lo habría afectado. Por consiguiente, el cargo carece de base fáctica y justificación, por lo que no es posible formular un problema jurídico relativo a esta alegación, ni aún haciendo un esfuerzo razonable.
16. En atención al cargo expuesto en el párrafo 8.2 *supra*, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Vulneraron, las sentencias impugnadas, el derecho al debido proceso del accionante, en su garantía de la motivación, porque no habrían considerado sus alegaciones y porque se habría negado su demanda al considerar que el litigio debía ser resuelto por las vías ordinarias?
17. El cargo resumido en el párrafo 8.3 *supra* asevera que las sentencias impugnadas vulneraron sus derechos fundamentales por no estimar las alegaciones de su demanda y, en consecuencia, por negar sus pretensiones. En tal virtud, se plantea el siguiente problema jurídico: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo que cuestiona lo decidido en las sentencias impugnadas en cuanto al conflicto materia del juicio de origen?

IV. Resolución de los problemas jurídicos

D. Primer problema jurídico: ¿Vulneraron, las sentencias impugnadas, el derecho al debido proceso del accionante, en su garantía de la motivación, porque no habrían considerado sus alegaciones y porque se habría negado su demanda al considerar que el litigio debía ser resuelto por las vías ordinarias?

18. El artículo 76.7.1 de la Constitución prevé la garantía de la motivación, en los siguientes términos:

Las resoluciones de los poderes públicos deberían ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia a su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

19. En el caso de la motivación de las sentencias de acción de protección, además de la disposición constitucional transcrita, se debe considerar la jurisprudencia establecida por esta Corte desde la sentencia N.º 0016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013 (página 18), según la cual, el juez constitucional solo puede determinar la procedencia de otras vías de impugnación si previamente estableció la inexistencia de vulneración de derechos constitucionales. Este criterio ha sido ratificado

reiteradamente; por todas, conviene citar el párr. 28 de la sentencia N° 1285-13-EP/19, del 4 de septiembre de 2019, en el que se señaló que la motivación en garantías constitucionales incluye la siguiente obligación:

iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.

20. En el presente caso, el cargo del accionante cuestiona las sentencias de primera y segunda instancia que resolvieron negar su acción de protección, y lo hace por dos razones: la primera, por cuanto no habrían atendido sus alegaciones y, la segunda, porque habrían estimado que la cuestión controvertida era de mera legalidad, susceptible de ser impugnada en vías ordinarias.

21. Para verificar la procedencia o no de las razones del cargo, conviene exponer el razonamiento empleado en las decisiones judiciales impugnadas, así:

21.1. En su demanda, el accionante alegó que las resoluciones administrativas emitidas por la SUPERCOM vulneraron sus derechos al debido proceso, en la garantía de la motivación, a la a la réplica y a la libertad de expresión (ver párrafo 1 *supra*).

21.2. El 29 de febrero de 2016, la Unidad Judicial Laboral con sede en Quito resolvió la demanda en los siguientes términos:

Pero no es menos cierto que el recurrente nada dice con respecto a que durante todo el proceso tramitado en la SUPERINTENDENCIA DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, no haya ejercitado su derecho a la defensa, al contrario conforme obra de los recaudos procesales, la SUPERINTENDENCIA DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN ha dispuesto al medio de comunicación que el recurrente ejerza su derecho a la réplica, y así lo ha hecho conforme consta del Informe Técnico de Verificación, consecuentemente no se ha violentado el derecho alegado. Por otra parte, el accionante manifiesta que la mentada resolución viola el literal l) del Art. 76 [sic] [...] Sin embargo del análisis de la providencia impugnada se puede apreciar que la misma se encuentra debidamente motivada, razón por la que motivó negar la solicitud del recurrente. SEPTIMO.- [sic] Ajeno a toda razón jurídica, el accionante arguye que su derecho a la réplica no admite ninguna limitación, lo cual, en un Estado Constitucional de Derechos como lo es el Ecuador resulta inadmisibles, ya que todos los ecuatorianos sin distinción alguna tienen derechos que deben ser respetados, y es ahí donde se limita el ejercicio de cualquier derecho, en la medida que se busca salvaguardar el derecho a la igualdad de los ciudadanos. Es claro que todos los derechos constitucionales no son absolutos, pues esto resultaría un inaudito jurídico [...] El accionante alega que el Art. 9 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación no contiene disposición alguna que limite su derecho a la réplica. Sin embargo, el Art. 10 de la Ley Orgánica de Comunicación referente a los principios generales a tener en cuenta sobre la manera de difundir información, prevé que: “Art. 10: Todas las personas naturales o jurídicas que participen en el proceso

comunicacional deberán considerar las siguientes normas mínimas, de acuerdo a las características propias de los medios que utilizan para difundir información y opiniones: 1. Referidos a la dignidad humana: a) Respetar la honra y la reputación de las personas; b) Abstenerse de realizar y difundir contenidos y comentarios discriminatorios; y, c) Respetar la intimidad personal y familiar. (...). La disposición normativa antes citada no hace más que recoger los preceptos enabladados en la Constitución [...] el accionante manifiesta que el Art. 9 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Comunicación no limita su derecho a la réplica para referirse solo a los argumentos en torno a los contenidos que dice le afectaron. Esta afirmación es incorrecta, pues el artículo antes citado, en su parte pertinente, dispone que: “El medio de comunicación difundirá o publicará la rectificación o la réplica en el mismo espacio o programa en que se difundieron los contenidos que motivaron el reclamo.”; con lo que se evidencia que la réplica debe hacer alusión al tema por el cual la persona ha sufrido un agravio, y de ninguna manera entender que el derecho a la réplica constituya una forma desmesurada para irse en contra de los derechos constitucionales de los demás [...] En el presente caso, al tratarse de un acto administrativo emanado por el Superintendente de Comunicación, es necesario advertir que todo acto administrativo es impugnabile en sede judicial [...].

21.3. Por su parte, la sentencia que resolvió el recurso de apelación planteado por el accionante señaló, fundamentalmente, lo que sigue:

En consecuencia, corresponde a este Tribunal determinar si la providencia del 29 de octubre de 2015 dictada por Carlos Ochoa Hernández en su calidad de Superintendente de la Información y Comunicación dentro del expediente administrativo Trámite No. 052-2015-DNJRD, vulneró los derechos constitucionales a la réplica, a la libertad de expresión, y su derecho de defensa, en su garantía de motivación. [...] De lo transcrito [extracto de la providencia impugnada] se infiere claramente que no se vulneró el derecho del accionante a la réplica, previsto en el Art. 66 de la Constitución de la República. [...] al contrario la Superintendencia de la Información y Comunicación, garantizó ese derecho fundamental, al disponer mediante la RESOLUCIÓN 038-2015-DNJRD-INPS, de 8 de octubre de 2015 [...] mandato que fue cumplido a cabalidad según se desprende del Informe Técnico de Verificación, de 26 de octubre de 2015, elaborado por la Lcda. Margarita Pinto, de la Dirección Nacional de Vigilancia y Control de Radio, quién concluye que: "De acuerdo a la Verificación realizada por la Dirección Nacional de Vigilancia y Control de Radio se informa que el doctor Juan Falconí Puig ejerció su Derecho a la Réplica sobre los comentarios emitidos por Eduardo Valencia, el 12 de marzo de 2015 en Radio Democracia"; réplica que se la hizo "evitando el manejo de términos y expresiones hacia otras personas a las que se podría afectar el derecho a la dignidad, honra o reputación de estas", tal como se ordena en la Resolución de 8 de octubre de 2015 [...]; pues el Funcionario Administrativo competente, tenía la obligación de garantizar la dignidad, honra o reputación de terceros, sin que por este motivo se afecte el derecho a la libertad de expresión como lo alega el recurrente. [...] 2) En cuanto a la falta de motivación de la providencia de 29 de octubre de 2015 [...] la mentada providencia, contiene el antecedente y los argumentos para negar el pedido del recurrente, que precisamente se sustenta en la Resolución de 8 de octubre de 2015, misma que fue motivada y en el auto que resuelve la aclaración y ampliación de la misma, de 19 de octubre de 2015, que analiza cómo se debe ejercer el derecho a la réplica; por lo que, la falta de motivación alegada no tiene respaldo y se la niega [...]

Es por este motivo, que la acción de protección deja fuera de su alcance los casos en que existen recursos judiciales y administrativos que permitan a las personas obtener la protección del derecho que considera vulnerado [...] Por lo expuesto, y por cuanto no se ha evidenciado violación de derechos constitucionales, y de existir vulneración hay el mecanismo de defensa adecuado, este Tribunal [...] rechaza el recurso de apelación y en los términos que antecede confirma en lo principal la resolución subida en grado.

22. De las citas realizadas, se verifica que las sentencias de primera y segunda instancia plantearon respectivamente, como sus problemas jurídicos, la existencia de las vulneraciones alegadas por el accionante. Dichos problemas fueron resueltos en forma negativa, luego de razonamientos en los que se precisaron los hechos del caso (actuaciones dentro del expediente administrativo N.º 052-2015-DNJRD), los derechos invocados (aquellos contenidos en los artículos 76.7.1 y 66.6 y 66.7 de la Constitución) y una justificación jurídica sobre la pertinencia de la aplicación de las referidas normas jurídicas. En conclusión, se evidencia que las sentencias impugnadas contestaron las alegaciones esgrimidas por el accionante. Por lo que se descarta la procedencia de la *primera razón* del cargo.
23. Asimismo, se descarta la *segunda razón* porque el análisis sobre la pertinencia de otras vías para la resolución del conflicto, las ordinarias, fue desarrollado después de que los órganos jurisdiccionales correspondientes determinaran la inexistencia de las vulneraciones a derechos constitucionales, conforme a la exigencia referida en el párrafo 19 *supra*. Por lo que no se incumplieron los elementos mínimos de la motivación establecidos en el artículo 76.7.1 de la Constitución.
24. Por lo dicho, se desestima el cargo y sus alegaciones, relativas a que las sentencias impugnadas habrían vulnerado el derecho a la defensa del accionante en la garantía de la motivación.

E. Segundo problema jurídico: ¿Es apto para ser examinado en esta sentencia el cargo que cuestiona lo decidido en las sentencias impugnadas en cuanto al conflicto materia del juicio de origen?

25. Conforme lo expuesto en el párrafo 8.3 *supra*, el accionante indica que sus derechos a la libertad de expresión, de réplica y la prohibición de censura fueron vulnerados porque las sentencias impugnadas no habrían considerado que los actos impugnados vulneraron sus derechos constitucionales, al no permitir su réplica personal ante una eventual falta de lectura completa de su réplica escrita. De esta forma, el accionante pretende que se corrija el razonamiento empleado por los jueces de instancia relativo a la procedencia o no de la acción de protección.
26. Al respecto, cabe indicar que conforme se establece en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, las acciones extraordinarias de protección tienen por objeto establecer si una determinada actuación judicial vulneró directamente algún derecho constitucional y sólo excepcionalmente, mediante este tipo de acciones, se puede revisar el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen, es decir, la

resolución del conflicto materia del proceso de origen, revisión que ha sido denominada por la jurisprudencia de esta Corte como "examen de mérito".

27. El examen de mérito solo puede realizarse en los procesos de garantías jurisdiccionales, una vez que se ha constatado, entre otros requisitos, una vulneración de derechos fundamentales ocasionada por una acción u omisión judicial², condición necesaria que, en este caso (pese a ser una acción de protección), no se ha cumplido.
28. En consecuencia, se concluye que el cargo al que se refiere el presente problema jurídico no es apto para ser examinado en esta sentencia.

V. 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 resuelve:

1. Desestimar las pretensiones de la demanda de acción extraordinaria de protección identificada con el N.º 1222-16-EP.
2. Notifíquese, devuélvase y archívese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.07.13
12:05:26 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de las Juezas Constitucionales Carmen Corral Ponce, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; en sesión ordinaria de miércoles 07 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 176-14-EP/19, del 16 de octubre de 2019, párr. 55.



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 1222-16-EP

RAZÓN.- Siento por tal que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día martes trece de julio dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva. - **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de ampliación No. 1222-16-EP/21
Juez ponente: Alí Lozada Prado

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D.M, 01 de septiembre de 2021.

VISTOS: Agréguese al expediente constitucional los documentos presentados el 13 y el 16 de julio de 2021 y el 19 de agosto del mismo año. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión del 01 de septiembre de 2021, dentro de la causa 1222-16-EP, emite el siguiente auto:

I. Antecedentes

1. La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en auto de 16 de noviembre de 2016, admitió a trámite la demanda presentada.
2. Mediante sorteo de 12 de noviembre de 2019 correspondió la sustanciación de la causa No. 1222-16-EP al juez constitucional Alí Lozada Prado.
3. El 7 de julio de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia N.o 1222-16-EP/21, en la que desestimó las pretensiones de la demanda. Dicha resolución fue notificada el 13 de julio de 2021.
4. El 13 de julio de 2021, el accionante en esta causa, Juan Eduardo Falconí Puig, reiteró sus alegaciones formuladas en la demanda de acción extraordinaria de protección.
5. El 16 de julio de 2021, el accionante solicitó la ampliación de la sentencia. El 19 de agosto de 2021, el accionante insistió en esta solicitud.

II. Oportunidad

6. De conformidad con lo establecido en el artículo 40 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional se puede solicitar la aclaración o la ampliación de las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte, en el término de tres días contados desde su notificación.
7. El pedido de ampliación fue interpuesto el 16 de julio de 2021 respecto de la sentencia N.º 1222-16-EP/21, que fue aprobada el 7 de julio de 2021 y notificada a las partes procesales el 13 de julio de 2021. En tal virtud, se observa que el pedido de ampliación fue presentado dentro del término previsto para el efecto.

III. Fundamentos de la solicitud

8. El accionante citó el texto de una actuación de la Superintendencia de la Información y la Comunicación y el artículo 9 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación para demostrar una supuesta incongruencia y señaló lo siguiente:

Deplorable y clamoroso que esto no haya sido analizado en el fallo que solicito ampliar para que quede constancia procesal de este grave hecho que, de ilegal derivó en

inconstitucional por varias razones como expresamente lo he alegado, pues se alteró un claro texto legal, cambiándolo por otro con desenfado impresionante; y, el texto cambiado se lo utilizó como motivación para violar mis derechos constitucionales a la réplica, a la libertad de expresión, al debido proceso, entre otros. Pero en el planteamiento de los problemas jurídicos en la decisión y en la supuesta solución de los mismos, esto deviene tan esotérico que no se pudo desentrañar ni entender.

9. De igual forma, señala que no se tomó en cuenta su escrito presentado el 13 de julio de 2021 (ver párr. 4 *supra*) y solicita que el mismo sea considerado.

IV. Análisis de la solicitud de aclaración y ampliación

10. De acuerdo con los artículos 440 de la Constitución¹ y 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional², las sentencias dictadas por la Corte Constitucional tienen carácter definitivo e inapelable y son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de lo cual, proceden los recursos de aclaración y ampliación.

11. En conformidad con el párrafo 8 *supra*, el accionante solicita que se amplíe la sentencia en la medida que esta no habría considerado una supuesta incongruencia entre una actuación de la Superintendencia de la Información y la Comunicación y el texto del entonces vigente artículo 9 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Comunicación.

12. Al respecto, en su acción extraordinaria de protección, el accionante argumentó que las sentencias de primera y segunda instancia habrían vulnerado su derecho al debido proceso en la garantía de motivación, pues no se habrían pronunciado sobre sus alegaciones, es decir, sobre que el medio de comunicación habría mutilado su escrito y la referida superintendencia habría avalado dicha actuación.

13. En este sentido, en atención a la naturaleza y objeto de la acción extraordinaria de protección, la Corte planteó el primer problema jurídico sobre una presunta vulneración a la garantía de la motivación en relación con las decisiones judiciales impugnadas, no sobre actuaciones administrativas, y desestimó las pretensiones de la demanda argumentando lo siguiente:

De las citas realizadas, se verifica que las sentencias de primera y segunda instancia plantearon respectivamente, como sus problemas jurídicos, la existencia de las vulneraciones alegadas por el accionante. Dichos problemas fueron resueltos en forma negativa, luego de razonamientos en los que se precisaron los hechos del caso (actuaciones dentro del expediente administrativo N.º 052-2015-DNJRD), los derechos invocados (aquellos contenidos en los artículos 76.7.1 y 66.6 y 66.7 de la Constitución) y una justificación jurídica sobre la pertinencia de la aplicación de las referidas normas jurídicas. En conclusión, se evidencia que las sentencias impugnadas contestaron las alegaciones esgrimidas por el accionante. Por lo que se descarta la procedencia de la

¹ **Art. 440.** - Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables.

² **Art. 162.** - Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación.

primera razón del cargo.

14. En relación con el otro cargo, relativo a la presunta vulneración de derechos fundamentales en la actuación administrativa materia de la acción de protección, al considerar que su derecho a la réplica tenía límites, la Corte concluyó que su análisis implicaría un examen de mérito, mismo que, como fue indicado en la sentencia, no era procedente al no haberse establecido previamente una vulneración de derechos en las sentencias impugnadas, lo cual es un requisito para la procedencia de este análisis, según lo determinado en la sentencia N.º 176-14-EP/19.

15. Así, se observa que el accionante pretende que se modifique la sentencia emitida por la Corte en este caso, lo que no es procedente, conforme se indicó en el párr. 10 *supra*. Se observa, asimismo, que la referida sentencia atendió las pretensiones y argumentos planteados en la demanda de acción extraordinaria de protección y resolvió los problemas jurídicos en el marco de sus competencias.

16. Finalmente, respecto del documento presentado el 13 de julio de 2021, este no presenta argumentos tendientes a solicitar la ampliación de la sentencia, sino que reitera las alegaciones presentadas en la acción extraordinaria de protección. Cabe señalar que el documento fue presentado el mismo día de la notificación de la sentencia, la que fue aprobada por este Pleno el 7 de julio de 2021. Consecuentemente, esta Corte no podría conocer tal documento al tiempo de emitir dicha sentencia.

V. Decisión

Sobre la base de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Negar el pedido de ampliación, por lo que se deberá observar lo dispuesto en la sentencia No. 1222-16-EP/21.
2. Esta decisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 440 de la Constitución, tiene el carácter de definitiva e inapelable.
3. Notifíquese.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.06
10:27:36 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 01 de septiembre de 2021; las Juezas Constitucionales Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Carmen Corral Ponce no consignan su voto por ausencia en la sesión de 07 de julio de 2021, fecha en la cual se aprobó la sentencia de la causa 1222-16-EP.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 1779-18-EP/21
(Caso de la comunidad indígena La Toglla)
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

Quito, D.M., 28 de julio de 2021

CASO No. 1779-18-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de las sentencias relacionadas a la comunidad ancestral La Toglla, en una demanda de acción de protección por vulneración al derecho a la motivación. Además, por cumplir los requisitos, hace mérito y declara la violación a derechos colectivos derivados del derecho a la autodeterminación.

Contenido

I. Antecedentes y hechos del caso	1
II. Competencia de la Corte Constitucional.....	4
III. Acto impugnado, argumentos y pretensión.....	4
IV. Análisis constitucional	5
La motivación.....	5
Análisis de mérito.....	7
El derecho a la autodeterminación	7
La organización social y la designación de autoridades	12
El territorio y su relación con la naturaleza.....	15
Reparaciones	19
V. Decisión	20

I. Antecedentes y hechos del caso

1. La Toglla es una comunidad indígena, perteneciente al pueblo Kitu Kara y a la nacionalidad Kichwa, asentada en el volcán Ilaló, que se autodefine como “Comunidad territorial ancestral autónoma de El Barrio o La Toglla” (en adelante “La Toglla”).¹

2. El 15 de enero de 1923, mediante sentencia, se reconoció a La Toglla 551 hectáreas.²

¹ Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, causa No. 17371-2018-00920, foja 25.

² Jaime Augusto Paucar, presidente de la comunidad ancestral La Toglla, a la fecha de la presentación de la demanda de acción de protección, argumentó que “[e]l 15 de enero de 1923, mediante sentencia, el Alcalde Tercero Cantonal Antonio J. Quevedo de Quito, reconoció a todos los miembros de la Comunidad La Toglla 551 hectáreas...”. Anexó de la referida sentencia. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, causa No. 17371-2018-00920, foja 25.

3. En 1937 se expidió la Ley de Organización y Régimen de las Comunas (“Ley de Comunas”), que consideró a los pueblos indígenas como comunas y reguló sus formas de organización.³
4. El 21 de septiembre de 1938, el Ministerio de Previsión Social cuyas atribuciones ahora son ejercidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (“MAG”) otorgó personería jurídica a la comuna “La Toglla”.⁴
5. El 1 de mayo de 2003, la asamblea general de la comuna La Toglla ratificó que tienen propiedad de sus tierras comunitarias.
6. El 25 de marzo de 2004, la Comunidad La “Toglla” en asamblea general aprobó su estatuto, reafirmó su identidad y territorio ancestral, organizó el cabildo y la forma de designación de autoridades.
7. El 18 de diciembre de 2004, la asamblea general de la comunidad ancestral La Toglla aprobó la gestión del consejo de gobierno vigente a la época y resolvió solicitar al Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (“CODENPE”), entidad competente al momento, el registro de la nómina de la directiva y el estatuto de la comunidad.⁵
8. El 28 de enero de 2005, el CODENPE registró la nómina de la directiva y el estatuto de la comunidad ancestral La Toglla, y puso en conocimiento del MAG “*para que sea eliminado el nombre de la comuna El Barrio o La Toglla registrada en el archivo de esa entidad.*”⁶
9. El 4 de diciembre de 2017, el MAG solicitó al Teniente Político que participe en las elecciones de La Toglla.⁷

³ Ley de Organización y Régimen de las Comunas, artículo 1 “*Todo poblado que no tenga categoría de Parroquia, que exista en la actualidad o que se estableciere en el futuro, y que es conocido con el nombre de Caserío, Anejo, Barrio, Partido, Comunidad, Parcialidad, o cualquier otra designación, llevará el nombre de “Comuna”, a más de nombre propio con el que ha existido o se fundare*”.

⁴ El 21 de septiembre de 1938, el Ministerio de Previsión Social (actual Ministerio de Agricultura y Ganadería), mediante Acuerdo Ministerial No. 194 otorgó personería jurídica a la comuna “El Barrio o La Toglla”. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 17.

⁵ Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 11.

⁶ Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 11v.

⁷ El MAG requirió al Teniente Político de la parroquia Guangopolo que participe “*en el proceso eleccionario de la Comuna...el día sábado 09 de diciembre de 2017...dando cumplimiento a los dispuesto en el Art. 12 de la Ley de Organización y Régimen de Comunas, que textualmente dice... ‘El día de la elección constituidos los concurrentes, cualquiera que sea su número, en asamblea general, presididos por el Teniente Político de la parroquia, un miembro del cabildo y un ciudadano elegido por este, los hombres y mujeres mayores de edad votarán para elegir el cabildo...*”. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, causa No. 17371-2018-00920, foja 3.

10. El 13 de marzo de 2018, La Toglla presentó una demanda de acción de protección en contra del MAG.⁸ Solicitó que se declare la vulneración de varios derechos colectivos y se repare a La Toglla.
11. El 4 de abril de 2018, la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“la Unidad Judicial”) rechazó la demanda presentada. La Toglla apeló.
12. El 24 de mayo de 2018, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“la Corte Provincial”) confirmó la sentencia.
13. El 21 de junio 2018, La Toglla presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 4 de abril de 2018 dictada por la Unidad Judicial y de la sentencia del 24 de mayo de 2018 dictada por la Corte Provincial.
14. El 30 de mayo de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda.
15. El 28 de abril de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó el tratamiento prioritario de la causa por considerar que podría interrumpir presuntas violaciones y para resolver asuntos de trascendencia constitucional por los derechos demandados.
16. El 4 de mayo de 2021, el juez Ramiro Avila Santamaría avocó conocimiento de la causa, solicitó informes motivados a la Unidad Judicial y a la Corte Provincial, convocó a las partes procesales y a los terceros con interés a la audiencia pública. Ni la Unidad Judicial ni la Corte Provincial presentaron los informes requeridos.
17. El 18 de mayo de 2021, tuvo lugar la audiencia pública.⁹

⁸ La Toglla argumentó que “*El Ministerio de Agricultura y Ganadería, no ha dado cumplimiento a lo ordenado por el CODENPE...es decir no ha remitido el expediente de la Comunidad La Toglla al CODENPE...Este hecho es aprovechado por extraños a la comunidad que han encontrado como aliados a una familia de la comunidad y de esta forma aprovecharse de las tierra comunitarias y ello provoca enfrentamientos...el MAG no solo incumplió con el mandado del CODENPE...Además en franca violación a los derechos constitucionales interviene en la comunidad La Toglla, realiza acciones que provocan enfrentamiento e incluso reconoce como autoridad de la comunidad a personas que no los son...*”. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja. 26v.

⁹ Comparecieron los legitimados activos: Nanci Aidita Simba Chalco, presidenta del Gobierno Comunitario de la Comunidad Territorial Ancestral Autónoma de El Barrio o La Toglla; y su abogado Raúl Llasag Hernández; **los terceros interesados:** por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería los abogados William Germán Castellano Chiriboga y Edison Alejandro Reyes Sánchez; **los amicus curiae:** Raquel Irigoyen Fajardo en representación del Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Jaime Augusto Paucar por sus propios derechos y en calidad de ex presidente del Consejo de Gobierno de La Toglla de la Parroquia de Guangopolo; Darío Javier Iza Pilaquinga, dirigente y ex presidente del consejo de gobierno comunitario de La Toglla; Gloria Holguín Reyes, delegada del director ejecutivo y representante legal de la Fundación “FIAN Ecuador”; Roberto Augusto Veloz Navas y Edgar William Guatemal Campues, delegados provinciales de Pichincha de la Defensoría del Pueblo; José Pablo Bravo

II. Competencia de la Corte Constitucional

18. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección.¹⁰

III. Acto impugnado, argumentos y pretensión

19. Las decisiones impugnadas, expedidas por la Unidad Judicial el 4 de abril de 2018 y por la Corte Provincial el 24 de mayo de 2018, negaron la acción de protección de derechos.

20. La Toglla sostiene que las sentencias impugnadas vulneraron los derechos constitucionales a la organización social, ejercicio de autoridad en territorios comunitarios y el derecho propio, a la tutela judicial efectiva, al debido proceso en la garantía de motivación, y a la seguridad jurídica.¹¹ Solicitó que se acepte la demanda de acción extraordinaria de protección, se declare la vulneración de los derechos constitucionales, y se ordene la reparación integral.

21. Respecto de la tutela judicial efectiva, La Toglla explicó que el juez de la Unidad Judicial y la Corte Provincial se negaron a prohibir la intromisión en la designación de autoridades y administración de territorios comunitarios por parte del MAG. Inobservaron que el proceder del MAG no solo causó daño grave a la vida comunitaria, sino que alentó que personas extrañas ingresen a la comunidad y tomen posesión de territorios comunitarios.¹²

Muñoz estudiante de la Escuela de Derecho de la Universidad Internacional del Ecuador; Luis Xavier Solís Tenesaca, asesor jurídico de la Comuna Quichua El Edén; José Valenzuela Rosero y Camila Cedeño Dávila, en representación del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Luisa María Villacís Carrillo en representación de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos-INREDH, Víctor Conchambay, presidente (e) del Consejo de Gobierno del Pueblo Kitu Kara; Marcelo Mena, miembro del Pueblo Kitu Kara de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador; Aquiles Hervas Parra, representante del Grupo de Investigación en Pluralismo Jurídico del Ecuador; Adriana Rodríguez Caguana, docente de la Universidad Andina Simón Bolívar; Elizabeth Bravo y Esperanza Martínez, representantes de la oficina Naturaleza con Derechos; Blanca Chancosa, ex presidenta del Consejo de Gobierno de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador la ECUARUNARI; Leonidas Iza Salazar, presidente del movimiento indígena y campesino de Cotopaxi; Carlos Sucuzhañay, presidente del Consejo de Gobierno de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI; Apawki Castro, dirigente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador-CONAIE.

¹⁰ Constitución, artículo 94; Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales (LOGJCC), artículo 58.

¹¹ Constitución, artículos 57 (1) (9) y (10), 75, 76 (1), y 82 respectivamente.

¹² “...los señores jueces, rehúyen en analizar el asunto de fondo, esto es, analizar la vulneración de los derechos...la Comunidad Territorial Autónoma de El Barrio o La Toglla, tiene sus autoridades legítima y democráticamente electas y debidamente registradas en la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, tiene sus normas internas, tiene su territorio...pero, DE PRONTO EL MAG EMITE ACTOS ADMINISTRATIVOS ordenado que se elija ‘el Cabildo’ de la Comuna El Barrio o la Toglla...Estos actos del MAG no solo causa daño grave a la vida comunitaria, porque no solo desestabiliza la vida y orden interno, sino además alienta a las personas extrañas para que ingresen a la comunidad e invadan tierras

22. Sobre el derecho a la motivación, el accionante manifestó que los jueces no analizaron los hechos que ocasionaron la vulneración de los derechos constitucionales, y que enunciaron normas inadecuadas para la resolución del caso en concreto.¹³

23. En cuanto a la seguridad jurídica señaló que los jueces omitieron aplicar los preceptos constitucionales relacionados con los derechos colectivos de los pueblos indígenas establecidos en la Constitución.¹⁴

IV. Análisis constitucional

24. La acción extraordinaria de protección tiene por objeto garantizar la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, mediante el control que realiza la Corte Constitucional a la actividad de los jueces en su labor jurisdiccional.¹⁵

25. De la lectura integral de la demanda, se observa que La Toglla alegó varias vulneraciones a derechos colectivos y a derechos a la tutela efectiva, motivación y seguridad jurídica (párrafo 20).

26. La Corte ha sostenido que una argumentación es completa, si reúne al menos una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica.¹⁶ El accionante alude a derechos que no pueden ser justiciables mediante acción extraordinaria de protección por no ser los jueces o juezas quienes provocaron dicha violación, a menos que se haga análisis de mérito. Y ofrece argumentos completos solo en relación al derecho al debido proceso en su garantía de motivación.

La motivación

comunitarias, y obviamente provocan enfrentamiento físicos y verbales...El rehuir a analizar esos actos del MAG...lleva a los señores jueces a sostener que no hay violación...esa falta de análisis evidentemente es una violación al derecho a la tutela efectiva...” (énfasis en el original). Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, juicio No. 17371- 2018- 00920, fojas 23 y 25.

¹³ “*La motivación es una garantía del debido proceso, especificado en el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución...el cual prescribe que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas: siendo indispensable que la resolución señale el conjunto de normas jurídicas o principios que se utilizaron para fundamentar su decisión; pero esas normas y principios tiene que ser pertinentes a cada uno de los antecedentes de hecho presentados...En el presente caso...se rehúye a analizar el tema de fondo que provoca la violación de derechos constitucionales y para ellos se centran en normas procedimientos y descontextualizado de los actos del MAG que generan violación de los derechos...*”. Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 25v.

¹⁴ Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 26: “[e]n este caso, los derechos contemplados en los numerales 1, 9 y 10 del artículo 57 de la Constitución...”.

¹⁵ Constitución, artículo 94.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia No. 1967-14-EP/20, párrafos 18 y 21.

27. La Constitución establece que *“no habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.”*¹⁷

28. Los juzgadores cuando conocen garantías jurisdiccionales en la sentencia deben, principalmente, i) enunciar las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron; ii) explicar de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, además, iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos.¹⁸

29. La Unidad Judicial cita normas y también argumenta sobre la pertinencia de las normas. Sin embargo, no realiza un análisis respecto de los derechos constitucionales alegados por La Toglla. El juez argumentó que *“ni de los relatos de los hechos, así como tampoco de los medios probatorios y alegatos expresados en esta audiencia se logra determinar, o al menos inferir, alguna vulneración a dichos derechos dado que se habla de conflictos internos de la comunidad supuestamente provocados por la inacción de entidades estatales, situación que es un contrasentido con el propio mandado constitucional”*.¹⁹

30. Por su parte, los jueces de la Corte Provincial citan normas y también argumentan sobre la pertinencia de esas normas. Sin embargo, con relación al tercer elemento de la motivación, en acción de protección, el umbral de argumentación para las autoridades judiciales es alto y exigente cuando se esgrimen derechos que, a primera vista (*prima facie*), no tienen vía ordinaria, como cuando se demanda la violación de derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

31. En el caso, la Corte Provincial indicó que *“...el legitimado activo en la calidad en la que comparece... no ha justificado que se haya violentado los derechos constitucionales; pues, si el legitimado activo considera que los actos relacionados con los trámites que corresponde a su representada, no son atendidos por el Ministerio de Agricultura... éstas tienen su acción por la vía prevista en el procedimiento ordinario...”*²⁰

32. La argumentación de la Corte Provincial es insuficiente porque no analiza derecho alguno y centra su atención en el órgano estatal y en los trámites, desnaturaliza así la función de una garantía constitucional al limitarse a un mero análisis procedimental.

33. En consecuencia, las sentencias emitidas por la Unidad Judicial y la Corte Provincial vulneraron el derecho a la motivación.

¹⁷ Constitución, artículo 76 (6) (l).

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 1285-13-EP/19, párrafo 28.

¹⁹ Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 155v.

²⁰ Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 9v.

Análisis de mérito

34. La Corte estableció que para emitir una sentencia de mérito y resolver el fondo del caso, se debe determinar el cumplimiento de cuatro requisitos: (i) la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio; (ii) los hechos, a primera vista (*prima facie*), que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; (iii) el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y (iv) el caso al menos cumpla con uno de los siguientes criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo.²¹

35. En el caso se ha vulnerado el derecho al debido proceso en su garantía de motivación por lo que se cumple el primer requisito. Los hechos del caso podrían constituir, a primera vista, una vulneración a los derechos colectivos a la organización social, al ejercicio de autoridad en territorios comunitarios y el derecho propio, por lo que se cumple el segundo requisito. El caso no ha sido seleccionado para revisión y se cumple el tercer requisito. Finalmente, el caso es relevante porque permitiría desarrollar, en un Estado que se declara plurinacional e intercultural, el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación y precisar, en circunstancias análogas al caso, las relaciones entre las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas y el MAG.

36. Por lo tanto, la Corte verifica que se cumplen los requisitos para proceder con el análisis de mérito.

37. La Corte considera el siguiente problema jurídico: ¿la intervención en un proceso electoral por parte de las autoridades del MAG y la falta de entrega de los archivos del MAG a la autoridad competente violan el derecho a la autodeterminación? Para dar respuesta al problema se atenderá los derechos esgrimidos por el accionante. Se analizará, entonces, el derecho a la autodeterminación, a la autodefinición, al derecho propio, a la organización social y la designación de autoridades, y el derecho al territorio.

El derecho a la autodeterminación

38. La Constitución reconoce que el Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional.²²

39. La Corte ha establecido que “[l]a interculturalidad reconoce el entramado de relaciones que tiene lugar entre las diversas culturas y propicia su convivencia sobre la base de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad. En tanto que, la plurinacionalidad reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, políticas, jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un

²¹ Corte Constitucional, sentencia No. 176-14-EP/19.

²² Constitución, artículo 1.

*proyecto político común que es el Estado constitucional.*²³ Estos principios complementarios reconocen la diversidad política y cultural en el marco de la unidad que supone el Estado constitucional, deben asegurar el fortalecimiento, el respeto y garantía del ejercicio de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

40. Las diversas formas de organización social, política y jurídicas, que la plurinacionalidad garantiza, entre otras, se materializan en el derecho colectivo a la autodeterminación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

41. La autodeterminación implica que los pueblos indígenas establecen sus propias formas de organización política, económica, social y cultural. La Constitución reconoce el derecho a mantener, desarrollar y fortalecer *“libremente su identidad, sentidos de pertenencia... sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral... su derecho propio o consuetudinario”*²⁴

42. El derecho a la autodeterminación se manifiesta, entre otras características, en i) la autodefinición; ii) el derecho propio; iii) la organización social y la designación de las autoridades; y iv) el territorio y su relación con la naturaleza.

43. El Estado tiene tres obligaciones generales frente a los derechos: respetar cuando se están ejerciendo, garantizar cuando se obstaculiza o impide el ejercicio de derechos y promover el ejercicio progresivo de derechos.²⁵

44. Por la *autodefinición*, una comunidad, pueblo o nacionalidad define su identidad, desarrolla un relato propio de su historia (pasado), mantiene los elementos que les caracterizan como colectividad (presente), tales como su lengua, conocimientos, cosmovisión, tradiciones y normas, y que le permiten, desde su forma cíclica de concebir el tiempo, sobrevivir y planificar (futuro).²⁶

²³ Corte Constitucional, sentencia No. 134-13-EP, párrafo 33.

²⁴ Constitución, artículo 57 (1), (9) y (10); Convención No. 169 de la OIT, artículo 7: *“derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”*; Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículos 3, 4 y 5: por este derecho *“determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultura... tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales... tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales...”*.

²⁵ Constitución, artículo 11.

²⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, 17 de julio de 2019, párrafo 19.

45. El Estado tiene la obligación de respetar y, cuando lo soliciten las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, reconocer su identidad.

46. La autodefinición no es una simple modificación de nombres. El cambio de identificación permite reconstituir sus raíces ancestrales, relatar su propia historia, conservar su cosmovisión, fortalecer sus conocimientos y saberes ancestrales, vivir como una comunidad diversa y fortalecer la vida de la comunidad.

47. La comunidad ancestral La Toglla pertenece al pueblo Kitu Kara, nacionalidad Kichwa, desciende *“de los Jilas asentado en el volcán Ilaló, un pueblo que no fue conquistado por los Inkas y tampoco fue invadido por los españoles...”*²⁷.

48. El 25 de marzo de 2004, La Toglla se autoidentificó como “Comunidad Territorial Ancestral Autónoma de El Barrio o La Toglla.”²⁸

49. La entidad competente al momento, el CODENPE, el 28 de enero de 2005 registró la nómina de la directiva y el estatuto.²⁹

50. El Estado, en función de garantizar el derecho a la autodeterminación, tiene la obligación de reconocer las formas en que las comunidades, pueblos y nacionalidades hayan autodefinido su identidad, así como su forma de organización, gobierno y demás elementos que las caracterizan. De tal suerte, que el Estado, a través de su institucionalidad, debe establecer mecanismos administrativos efectivos para asegurar el reconocimiento. El Estado simplemente registra y no reconoce ni define la identidad. El ejercicio de los derechos colectivos por parte de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no proviene ni depende del reconocimiento del Estado.

51. El Estado, en el tiempo, ha designado a varias entidades estatales para registrar a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Uno de ellos es el establecido, en el año 1937, en la Ley de Comunas y que dispuso la dependencia administrativa al MAG³⁰, que no tuvo perspectiva de derechos ni tampoco intercultural. Desde el año 1998, el CODENPE tuvo la atribución de registrar la constitución de pueblos y nacionalidades y de registrar sus estatutos.³¹ En el año 2013 creó la Secretaría Nacional

²⁷ Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 25.

²⁸ Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 11.

²⁹ Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 11v.

³⁰ Ley de Organización y Régimen de las Comunas, artículo 4.

³¹ Decreto Ejecutivo N. 386, R.O. N. 86 del 11 de diciembre de 1998; Decreto Ejecutivo N. 1833, R.O. N. 378 de 15 de agosto de 2004.

de la Política.³² Actualmente esta competencia la tiene la Secretaría de Derechos Humanos.³³

52. Al respecto, el MAG afirmó que *“las competencias del referido CODENPE, eran únicamente el registro y legalización de las directivas, y, las del MAG, la concesión de personería jurídica, y, por tanto, la aprobación de estatutos.”*³⁴ Además, el MAG, invocando la ley, enfatiza que *“**los derechos que esta Ley concede a las comunas estarán supervisadas y dirigidos por el indicado Ministerio**”*³⁵ (énfasis en el original).

53. En el caso el problema se suscita por el ejercicio de una competencia del MAG para intervenir en comunas, anterior al reconocimiento constitucional de derechos colectivos (Constitución del año 1998 y del año 2008). Efectivamente, la Ley de Comunas sigue vigente y *“administrativamente las comunas dependen del Ministerio de Agricultura y Ganadería.”*³⁶

54. Desde que la Constitución reconoce el derecho a la autodeterminación, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades no dependen administrativamente del MAG. La Corte ha establecido que éstas tienen personalidad jurídica y que el Estado debe respetarlo:

*“El reconocimiento de la personalidad jurídica no constituye un prerrequisito para el ejercicio o tutela de los derechos, por el contrario, constituye una obligación del Estado ecuatoriano para garantizar adecuadamente la protección de los derechos colectivos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas”.*³⁷

55. Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no requieren concesión de personería jurídica por parte de una entidad estatal. La Constitución les reconoce como sujetos de derechos³⁸ y, en consecuencia, no dependen de un otorgamiento adicional por parte de una entidad estatal para el ejercicio de los derechos colectivos. En un Estado plurinacional e intercultural las relaciones entre Estado y comunas, comunidades, pueblos indígenas y nacionalidades deben ser armónicas y estar encaminadas al respeto, promoción y garantía de derechos.

56. La comuna El Barrio o La Toglla exige que sea la Secretaría de Derechos Humanos y no el MAG quien registre y tenga los archivos de la comunidad, para evitar en el futuro hechos como los sucedidos en el año 2017 y para evitar que el MAG entienda que le corresponde como parte de sus atribuciones legales, el supervisar y dirigir a las comunidades y pueblos indígenas (párrafo 52). La forma de efectivizar esta demanda es,

³² Decreto Ejecutivo N. 1522, R.O. Suplemento N. 13, 12 de junio de 2013.

³³ Decreto Ejecutivo N. 560, 14 de noviembre de 2018; Resolución N. SDH-SDH-2021-0001-R, 13 de enero de 2021, artículo 8.

³⁴ Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 290.

³⁵ Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 290v.

³⁶ Ley de Organización y Régimen de las Comunas, artículo 4.

³⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 3-15-IA/20, párrafo 78.

³⁸ Constitución, artículos 10 y 57.

según los demandantes, mediante la remisión de todo el expediente al CODENPE hoy Secretaría de Derechos Humanos.

57. El MAG, por el hecho de haber tenido archivos sobre La Toglla, no tiene competencia para establecer requisitos para la determinación de comunidad, conceder personería jurídica, registrar, participar en la designación de autoridades o aprobar estatutos.

58. El MAG no remitió la documentación de La Toglla bajo el argumento de que “*la rectoría de las comunas sigue bajo esta Cartera de Estado...*”³⁹, esto al amparo Ley de Comunas, norma que junto con otras deberá ser interpretada y adecuada conforme con la Constitución. El MAG no tiene rectoría sobre las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Los archivos y expedientes de La Toglla en el MAG no puede ser una razón para intervenir. El registro de las comunas y comunidades únicamente se podrá mantener a efectos de los derechos y obligaciones que se contemplan en la Ley de Comunas.

59. El MAG tiene la obligación de respetar la autodefinición y en consecuencia remitirá el expediente original y se quedará con una copia certificada de todos los documentos relacionados con la comunidad La Toglla a la Secretaría de Derechos Humanos.

60. Cuando existan dudas en la aplicación de la Ley de Comunas y conflictos con los derechos colectivos, o superposición de competencias entre las establecidas en la Ley de Comunas y derechos de los pueblos indígenas, se estará a lo más favorable a los derechos colectivos.

El derecho propio

61. La Constitución reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a “*crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario*”.⁴⁰ Por este derecho:

*Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.*⁴¹

³⁹ Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 291.

⁴⁰ Constitución, artículo 57 (10).

⁴¹ Constitución, artículo 171.

62. Las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tienen normas (principios, valores, reglas) y procedimientos, muchas veces escritos y que se reflejan en sus estatutos y en las actas de asamblea, y otras veces se manifiestan en prácticas sociales, que les permiten organizarse y convivir.⁴²

63. Por el derecho propio, las comunidades, pueblos y nacionalidades regulan la organización social, designan autoridades, resuelven conflictos internos, definen derechos y obligaciones de los miembros, modifican, adaptan y crean sus normas, con base en su cultura y costumbres.

64. En el presente caso, el 25 de marzo de 2004 la comunidad La Toglla elaboró y aprobó sus normas de gobierno, mediante Asamblea General de la Comunidad, que fueron reformadas el 28 de mayo de 2011, y que las denominó “Estatuto autonómico del Gobierno comunitario de la comunidad ancestral autónoma de el Barrio o la Toglla” (“el Estatuto”).

65. El Estatuto regula la organización y los fines de la comunidad, el patrimonio territorial de la comunidad, los miembros de la comunidad, las obligaciones, el Consejo de Gobierno Comunitario, las sanciones y las reformas al estatuto. En el siguiente acápite se describe la forma cómo la Comunidad La Toglla reguló la organización social y la designación de autoridades.

La organización social y la designación de autoridades

66. Las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tienen derecho a desarrollar sus propias formas de organización social, que incluye designar y ejercer la autoridad.

67. Por el ejercicio de la autoridad, las comunidades, pueblos y nacionalidades definen su estructura de gobierno y la forma de designación de autoridades. Los niveles de gobiernos podrían ser cabildos, asambleas generales, congresos, representantes, presidentes o simplemente autoridad indígena, con funciones y atribuciones definidas de acuerdo a las realidades, las costumbres y las prácticas ancestrales. El respeto a las formas en que tradicionalmente han determinado su organización y la elección de sus autoridades asegura la legitimidad y el reconocimiento de sus miembros.

68. La Constitución establece que “[l]as personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales”.⁴³ Cuando las comunidades deciden autogobernarse y designar sus autoridades, las comunidades, pueblos y nacionalidades no requieren representantes, apoderados o administradores designados por el Estado o por terceras personas ajenas a la comunidad.

⁴² Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, causa No. 17371-2018-00920, fojas 17 al 24.

⁴³ Constitución, artículo 10.

69. El Estado debe respetar las formas de organización social y debe, cuando lo solicita la autoridad indígena competente, garantizar que no existan injerencias indebidas de terceras personas, sean privadas o estatales, ajenas a su autodeterminación, que interfieren de forma indebida en la toma de decisiones.

70. La injerencia de terceras personas, ajenas a la comunidad, pueblo o nacionalidad, vulnera la autodeterminación. En este sentido, a decir de una autoridad indígena:

Las comunidades indígenas en el ejercicio del derecho a la organización social deben elegir a las autoridades que lideren al interior de la comunidad y velen por la protección de los derechos individuales y colectivos y a su vez los representen frente al Estado. Por lo tanto, ninguna autoridad del Estado puede liderar procesos de designación de las autoridades de una comuna, comunidades, pueblos y nacionalidades, ni directa o indirectamente, pues estaría incurriendo en vulneración de los derechos colectivos.⁴⁴

Debe existir el resto a las distintas formas de autogobierno que tenemos en las diferentes comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. El irrespeto a nuestras formas de elección de los gobiernos comunitarios, provoca vulneración de los derechos constitucionales, como el derecho a libre determinación y a los procesos de autogobierno.⁴⁵

71. La Toglla se gobierna mediante lo que denomina “Consejo de Gobierno Comunitario”. Este Consejo está conformado por el Presidente, el Secretario, el Tesorero, los Dirigentes de gestión de desarrollo productivo, educación, ciencia, tecnología, salud, conocimiento ancestral, territorio, recursos naturales, justicia indígena, seguridad ciudadana y comunitaria, familia y religión, deporte y recreación, arte y cultura, y comunicación y difusión.⁴⁶

72. El mecanismo de designación determinado por La Toglla para todas sus autoridades es mediante elección:

El Consejo de Gobierno Comunitario de la Comunidad, serán elegidos en Asamblea General que se realizará en la última semana del mes de Diciembre de cada dos años, previa convocatoria efectuada por el Presidente y Secretario del Consejo de Gobierno Comunitario de el “Barrio” o la Toglla.⁴⁷

⁴⁴ Carlos Sucuzhañay, presidenta de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

⁴⁵ Apawki Castro, dirigente de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

⁴⁶ Estatuto de La Toglla, Capítulo V, artículos 15 al 37.

⁴⁷ Estatuto de La Toglla, artículo 8.

*La comunidad cuenta con autoridades electas previa convocatoria de las autoridades salientes en observancia a los procedimientos internos y costumbres. En este evento participan las autoridades del pueblo Kitu Kara del cual somos parte.*⁴⁸

73. El estatuto y las autoridades se encuentra registrado en el CODENPE desde el año 2005.⁴⁹

74. Desde aquel año, La Toglla ha designado las autoridades, conforme su estatuto, cada dos años:

*Conforme el nombramiento registrado por el CODENPE desde el 2004 hasta el 2017 la comunidad vivió en paz ejerciendo el derecho a la autonomía y facultades jurisdiccionales.*⁵⁰

75. El 4 de diciembre de 2017, basado en la Ley de Organización y Régimen de Comunas,⁵¹ *“mediante un acto de simple administración... el MAG pidió al señor Teniente Político de la parroquia pertinente, participe de las elecciones del Cabildo de la Comuna de el Barrio o la Toglla, que servirían para elegir a las autoridades para el período que iniciaba en el año 2018...”*⁵² .

76. Según la presidenta de La Toglla:

*El MAG convocó a una asamblea general de elecciones para nombrar una directiva paralela a la cual asistieron alrededor de seis familias de la comunidad y personas extrañas a la localidad. La asamblea entiendo se desarrolló en un domicilio privado. En la convocatoria a la asamblea general realizada por el MAG, entidad que no quiere respetar el derecho a la autodeterminación de la comunidad, participaron personas de la comunidad que tienen intereses privados y particulares.*⁵³

77. El MAG dispuso la presencia del teniente político con sustento en el requerimiento presentado por Alcides Arnulfo Mendoza, que se presentó como dirigente de la

⁴⁸ Nanci Aidita Simba Chalco, presidenta de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

⁴⁹ Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 11v: CODENPE, Acuerdo N.044, 28 de enero de 2005.

⁵⁰ Jaime Augusto Paucar, ex presidente de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

⁵¹ Ley de Organización y Régimen de Comunas, artículo 24: *“Procedimiento de la elección. - El día de la elección constituidos los concurrentes, cualquiera que sea su número, en asamblea general, presididos por el Teniente Político de la parroquia, un miembro del cabildo y un ciudadano elegido por éste, los hombres y mujeres mayores de edad votarán para elegir el cabildo...”*.

⁵² Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 289v; Oficio No. MAG-DFC-2017-0233-OF, del 4 de diciembre de 2017 y memorando No. MAG- CZ2- 2018-0374-M. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, fojas 1, 2 y 3.

⁵³ Nanci Aidita Simba Chalco, presidenta de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

comunidad⁵⁴ y sostuvo enfáticamente que “*NO REALIZÓ CONVOCATORIA ALGUNA*”⁵⁵ (énfasis en el original).

78. De los hechos del caso se desprende que La Toglla convocó a asamblea para designar autoridades y que Alcides Arnulfo Mendoza solicitó la intervención del MAG. Al ser La Toglla sujeto de derechos colectivos y estar registrada en el CODENPE en su momento y por la Secretaría de Derechos Humanos, que asumió sus competencias de registro, el MAG debió abstenerse de emitir el acto a través del cual dispuso la presencia del teniente político.

79. A pesar de la injerencia del MAG, la comunidad La Toglla aplicó su estatuto, eligió a sus autoridades y las registró ante la Secretaría Nacional de Gestión de la Política.⁵⁶

80. El MAG, al aplicar las normas de la Ley de Organización y Régimen de Comunas y ordenar la presencia del teniente político, tuvo una injerencia indebida en la comunidad La Toglla y vulneró su derecho constitucionalmente reconocido a la organización social de la comunidad ancestral.⁵⁷

El territorio y su relación con la naturaleza

81. La Constitución reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a la “*generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y territorios comunitarios de posesión ancestral.*”⁵⁸

82. El territorio es fundamental para la sobrevivencia de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. En el territorio los miembros de la comunidad tienen espacios para ejercer su derecho a la vivienda y la soberanía alimentaria (fuentes de agua, siembra, cosecha), para determinar lugares sagrados y fortalecer su espiritualidad, para desarrollar su especial vinculación con la Pacha Mama, para ejercer la autoridad y resolver sus conflictos.

83. Según una autoridad indígena:

Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades tienen una estrecha relación con la tierra, pues es el espacio de supervivencia y continuidad histórica, es en donde se

⁵⁴ Oficio No. MAG-DFC-2017-0233-OF, del 4 de diciembre de 2017 y memorando No. MAG- CZ2-2018-0374-M. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, fojas 1, 2 y 3.

⁵⁵ Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 289v; Oficio No. MAG-DFC-2017-0233-OF, del 4 de diciembre de 2017 y memorando No. MAG- CZ2- 2018-0374-M. Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, fojas 1, 2 y 3.

⁵⁶ Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 290; Secretaría de la Política, Resolución N. SNGP-SPI-2018-0070, 12 de marzo de 2018.

⁵⁷ Constitución, artículo 57.9.

⁵⁸ Constitución, artículo 57. 9.

*desarrollan todos los derechos colectivos, y por tanto su administración y conservación se lo realiza desde la visión de propiedad comunitaria y no desde la lógica de propiedad individual en la cual una persona puede disponer de manera arbitraria del bien inmueble y despojarse de ella en el momento en que lo decida.*⁵⁹

84. La administración de los territorios comunitarios por parte de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas tiene, además, relación con la naturaleza.

85. La relación entre indígenas y la naturaleza tiene connotaciones espirituales:

*Para los pueblos indígenas la defensa de la naturaleza está unida a la defensa de las tierras y territorios, porque sin las tierras los indígenas no podríamos existir, somos parte de la pachamama. Los pueblos y las comunidades tenemos el derecho a nuestros territorios, junto a ellos los seres de la naturaleza existen y con ellos coexistimos. Para nosotros, los muertos no descansan, ellos trabajan el doble para preparar la vida de las plantas y los animales. Para nosotros, honrar a la pachamama es vital porque ahí están los aires, los espíritus de nuestros abuelos y abuelas, de la gente que estuvo antes de nosotros y por eso los pueblos originarios celebramos todos los días.... Nosotros oramos al taita Ilaló o Jilalo, como le conocen la comunidad La Toglla. Es como un templo sagrado para los pueblos y la comunidad, no pueden entrar extraños a la zona, pues sería una profanación a ese sitio sagrado. Los pueblos vivimos en la interdependencia con la naturaleza, pues son seres vivos, incluido la piedra es un ser vivo, el árbol es un ser vivo porque nos da la energía y con ella convivimos. Entendemos que esta concepción no es compartida por las personas que no son indígenas y los funcionarios del MAG. No comprenden que nosotros estamos unidos con la pachamama, entonces sólo tiene una mirada de un recurso al cual hay que aprovecharlo, hay que explotar y con esa mirada quizá han hecho algunos fallos que van en contra de esta vida de la comunidad, van en contra de la vida de la misma naturaleza... Si destruyen el Ilaló, si destruye un árbol sagrado y las vertientes del agua que existen en esa zona realmente es profanar y nos dejarían sin los espacios de donde vamos a honrar a la Pachamama, que eso es vital para los Ayllus, los espíritus de nuestros abuelos y abuelas. El cerro Ilaló tiene sitios sagrados para los pueblos son confidentes para nosotros, porque allá lloramos, ahí reímos, ahí nos da fortaleza y nos sentimos respaldados, garantizados la vida misma de la Comunidad.*⁶⁰

86. El volcán Ilaló es considerado como un lugar sagrado por los miembros de la comunidad, que protege a la comunidad, actúa como una barrera natural de vientos, es una zona de recarga y fuente de agua, tiene funciones ecológicas que influyen la regularización de temperaturas o la formación de microclimas que ofrece refugio de flora y fauna, protege los suelos y provee fuentes de alimentos a la comunidad.⁶¹

87. Por otro lado, en la concepción indígena, la propiedad colectiva prevalece sobre la concepción de propiedad individual:

⁵⁹ Carlos Sucuzhañay, presidenta de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

⁶⁰ Blanca Chancosa, ex presidenta de la ECUARUNARI, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

⁶¹ Elizabeth Bravo y Esperanza Martínez. Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, fojas 54 al 63.

*...por el valor colectivo de las tierras ancestrales ningún miembro de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, bajo el pretexto del ejercicio del derecho a la propiedad individual puede vender los terrenos a personas extrañas o personas que no sea miembros de la comunidad.*⁶²

88. Por el contenido y el alcance de este derecho, la Constitución reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades el derecho a “[m]antener la posesión de las tierras y territorios ancestrales...”.⁶³ La Constitución reconoce, por ser colectividades de continuidad histórica, el derecho a administrar y vivir de manera libre en sus territorios⁶⁴, que son la base fundamental de sus culturas. El territorio no es meramente una cuestión de posesión y reproducción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente.

89. Por esos vínculos con los territorios, el Estado y sus autoridades competentes:

*...deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación... Deberán reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan... deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión... Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.*⁶⁵

90. El Estado tiene la obligación de prevenir e identificar todas las prácticas orientadas a restringir el ejercicio de los derechos al territorio, en particular cuando se trata de usos no tradicionales o que están conforme al derecho propio de cada comunidad, pueblo o nacionalidad.

91. La comunidad ancestral La Toglla tiene propiedad y posesión ancestral reconocida por el Estado desde el año 1923 en una extensión de 551 hectáreas.⁶⁶ El 1 de mayo de 2003, la asamblea general de la comunidad ancestral La Toglla ratificó que las tierras

⁶² Carlos Sucuzhañay, presidenta de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

⁶³ Constitución, artículo 57 (5).

⁶⁴ Constitución, artículo 57 (9).

⁶⁵ Convención No. 169 de la OIT, artículo 8 (2); Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, artículo 25.

⁶⁶ Nanci Aidita Simba Chalco, presidenta de la comunidad ancestral La Toglla. Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v; Sentencia dictada por el alcalde tercero del cantón Quito de 1923, mediante la que se adjudicó como propiedad colectiva 551 hectáreas. Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, artículo 3.- “*Posesión y Propiedad Ancestral. El espacio físico sobre el cual una comunidad, comuna, pueblo o nacionalidad de origen ancestral, ha generado históricamente una identidad a partir de la construcción social, cultural y espiritual, desarrollando actividades económicas y sus propias formas de producción en forma actual e ininterrumpida*”.

comunitarias de propiedad de la comunidad son imprescriptibles, inalienables e inembargables.⁶⁷

*La comunidad es propietaria de 551 hectáreas mediante adjudicación proindiviso. Nuestro territorio principalmente ha sido siempre nuestro, incluso desde antes de la invasión incásica, desde antes de la invasión española y nos hemos mantenido así hasta ahora con un territorio colectivo reconocido y registrado el 20 de enero de 1923.*⁶⁸

92. La comunidad ancestral La Toglla, para poder conservar su propiedad ancestral, ejerce autoridad en sus territorios, estableció que sus tierras comunitarias son “*indivisibles, inembargables e imprescriptibles*”⁶⁹, que todos los miembros de la comunidad tienen obligación de “*respetar y hacer respetar la posesión, uso, goce y dominio que conserva el común de varios indígenas de la sentencia del año de 1923...*”⁷⁰ y hasta que se pierde la condición de ser miembro de la comunidad “*por haber celebrado alguna escritura de enajenación, hipoteca o anticresis, o cualquier otra título traslativo de dominio que comprometa y altere el derecho de tenencia, posesión y dominio que posee o adquiera el común de varios indígenas de la sentencia del año de 1923...*”⁷¹.

93. Sin embargo, según las autoridades de La Toglla, algunos miembros piden la intervención del MAG por intereses individuales y particulares y en contra de las decisiones del Consejo de Gobierno de La Toglla:

*El señor Mendoza, por no acatar la resolución de la comunidad relacionada a que se prohíbe la venta de propiedad comunitaria, acudió al MAG con una queja. El MAG a pretexto de que los archivos originales de la comuna La Toglla se encuentra dentro de su cartera de Estado, indicó a Alcides Mendoza que si no se sentía indígena junto a algunas personas podía convocar a elecciones. Las personas que buscan vender las propiedades comunitarias a inmobiliarias y que cuentan con el respaldo del MAG, al no poder nombrar autoridades paralelas, se oponen a todos los proyectos de desarrollo de la comunidad ancestral La Toglla provocando daño a toda la colectividad.*⁷²

En la convocatoria a la asamblea general realizada por el MAG... participaron personas de la comunidad que tienen intereses privados y particulares. Intereses que difieren totalmente con los propósitos de la comunidad. Nosotros como comunidad o consejo de gobierno siempre estamos pensando en el bienestar colectivo, diseñamos proyectos de desarrollo que lamentablemente fueron suspendidos por presión de los pequeños grupos que tiene intereses económico particulares, como es la Hormigonera

⁶⁷ Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, juicio No. 17371- 2018- 00920, foja 11.

⁶⁸ Jaime Augusto Paucar, ex presidente de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

⁶⁹ Estatuto de La Toglla, artículo 3.

⁷⁰ Estatuto de La Toglla, artículo 13 (g).

⁷¹ Estatuto de La Toglla, artículo 11 (e).

⁷² Jaime Augusto Paucar, ex presidente de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

*Quito, quien pretende apropiarse de zonas de conservación natural. Los conflictos que se han generado entre los miembros de la comunidad e incluso con personas externas tiene su origen en las intervenciones realizadas por el MAG en las decisiones de la comunidad.*⁷³

*Los pueblos indígenas tenemos derechos a ejercer nuestra autonomía, pero en el caso existe intervención del MAG en asuntos internos de la comunidad ancestral la Toglla, que afectan la vida comunitaria, la paz y la armonía.*⁷⁴

94. El Estado debe fortalecer el ejercicio de autoridad indígena en los territorios ancestrales y garantizar la interrelación existente entre los pueblos y la naturaleza.

95. El MAG, para no debilitar la autoridad del Consejo de Gobierno de La Toglla, debe abstenerse de intervenir en sus asuntos internos que implican la administración de los territorios y tiene la obligación, si es que a futuro solicitan su intervención, de informar que no tiene competencia para intervenir en la autodeterminación de la comunidad La Toglla.

Reparaciones

96. La Constitución establece que, cuando se declara una violación de derechos en sentencia, la jueza o juez debe ordenar la reparación integral.⁷⁵ Las modalidades y formas de reparación se encuentran desarrolladas en la ley.⁷⁶

97. La Corte considera que las violaciones de derechos de La Toglla se produjeron por parte del MAG y, en lo que corresponde, a la Unidad Judicial y Corte Provincial quienes conocieron la acción de protección. En consecuencia, cabe la reparación integral.

98. La Corte para reparar los daños referidos, dispone que el MAG, en el plazo de seis meses:

- a.** Entregue el original del expediente de la comunidad a la Secretaría de Derechos Humanos o la autoridad competente determinada por el gobierno para el registro de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, y mantenga una copia certificada en sus archivos.
- b.** Otorgue disculpas a la comunidad ancestral La Toglla. Esto se efectuará mediante una comunicación dirigida y notificada a la comunidad beneficiaria de la medida en su domicilio con el siguiente contenido:

⁷³ Nanci Aidita Simba Chalco, presidenta de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

⁷⁴ Jaime Augusto Paucar, ex presidente de la comunidad ancestral La Toglla, audiencia pública: Corte Constitucional, causa No. 1779-18-EP, foja 66v.

⁷⁵ Constitución, artículo 86 (3).

⁷⁶ LOGJCC, artículo 18.

“El Ministerio de Agricultura y Ganadería pide disculpas a la comunidad ancestral La Toglla y a todos sus miembros, por no haber remitido el expediente de la comunidad a la Secretaría de Derechos Humanos y por haber interferido indebidamente en el proceso de designación de autoridades el año 2018. Además, se compromete en lo sucesivo a respetar las decisiones adoptadas por la comunidad en ejercicio de su derecho a la autodeterminación y de autoridad propia”.

- c. Difunda el contenido de esta sentencia a su personal mediante un mensaje a los correos institucionales de las y los servidores, y a la ciudadanía en general mediante la publicación en su portal web institucional durante tres meses, con el objetivo de evitar la repetición de hechos como los sentenciados en este caso.
- d. Informe a la Corte, al término de los seis meses, sobre el cumplimiento de esta sentencia.

99. El Consejo la Judicatura deberá, como medida de no repetición, difundir la sentencia mediante oficio dirigido a las juezas y jueces con competencia para conocer y resolver acciones de protección en primera y segunda instancia. Además, deberá difundirla en su portal web institucional durante seis meses e informará a la Corte.

100. La Corte considera importante exhortar a la Asamblea Nacional para que adecúe la Ley de Comunas a las normas y principios establecidos en la Constitución y a la jurisprudencia que ha desarrollado esta Corte.

V. Decisión

La Corte Constitucional, conforme lo dispuesto en el artículo 436 (6) de la Constitución, artículo 25 de la LOGJCC, resuelve:

1. Declarar que las sentencias emitidas por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, de fecha 4 de abril de 2018, y la sentencia de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, de fecha 24 de mayo de 2018, dentro de la acción de protección No. 17371- 2018- 00920, vulneraron el derecho a la motivación, y se las deja sin efecto.
2. Declarar que el Ministerio de Agricultura y Ganadería, al interferir en el proceso de elección de autoridades de La Toglla en el año 2018 y no remitir el expediente de La Toglla a la autoridad competente, vulneró el derecho a la autodeterminación de La Toglla.

3. Disponer, como reparación integral a favor de la comunidad ancestral La Toglla, que el MAG y el Consejo de la Judicatura cumplan con las medidas ordenadas en los párrafos 98 y 99.
4. Exhortar a la Asamblea Nacional para que adecúe la Ley de Organización y Régimen de las Comunas a las normas y principios constitucionales y a la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Fecha: 2021.08.13 11:39:40 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez (voto concurrente), Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y, un voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce; en sesión ordinaria de miércoles 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
 Firmado digitalmente por AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
 Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1779-18-EP/21**VOTO CONCURRENTE****Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez****I. Antecedentes**

1. La Corte Constitucional aprobó con nueve votos a favor, siendo uno de ellos mi voto concurrente, la sentencia correspondiente a la **acción extraordinaria de protección No. 1779-18-EP/21**. En dicha sentencia, la Corte declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y al verificarse los requisitos, procedió a realizar el análisis de mérito, en virtud del cual declaró la vulneración del derecho a la autodeterminación de comunidad indígena La Toglla.

2. En esta causa, estoy de acuerdo con la decisión adoptada por este Organismo, sin embargo, con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente presento el razonamiento de mi voto concurrente.

II. Análisis

3. En la sentencia respecto de la cual formulo este razonamiento concurrente se analizó el derecho constitucional a la autodeterminación de comunidad indígena La Toglla, sobre el cual considero pertinente precisar los siguientes aspectos:

1. Ley de Comunas, plurinacionalidad e interculturalidad

4. En el análisis de la sentencia, era necesario dar mayor importancia a la problemática que se deriva de la manera cómo la Ley de Organización y Régimen de las Comunas (Ley de Comunas), que data de 1937 con algunas reformas posteriores¹, estableció formas de organización y gobierno que no responden necesariamente a las que, en virtud del derecho a la autodeterminación, han adoptado históricamente las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

5. Las formas de organización determinadas por el Estado en la Ley de Comunas habrían posibilitado en su momento, y pese a sus limitaciones, cierto relacionamiento entre los pueblos indígenas con las autoridades estatales. Sin embargo, justamente casos como el de la comunidad La Toglla, ponen en evidencia que actualmente su aplicación podría devenir en injerencias que vulneran los derechos colectivos. Identificar este contexto, se hacía necesario como parte del análisis de los hechos ocurridos en el caso

¹ En 2004, el Congreso Nacional emitió la Codificación de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas sobre la base de la Ley s/n, publicada en el Registro Oficial 186 del 5 de octubre de 1937 y la Ley de Desarrollo Agrario Codificada, publicada en el Registro Oficial No. 55 del 30 de abril de 1997.

concreto, con mayor razón cuando, al haberse cumplido los requisitos, la Corte procedió a realizar el análisis de mérito de la acción de protección presentada por la comunidad.

6. La Ley de Comunas contempla al *cabildo* como la forma de representación, establece sus atribuciones y regula el procedimiento y los plazos para su elección.² Asimismo, esta Ley en el artículo 4 establece que “[a]dministrativamente las comunas dependen del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Los derechos que esta Ley concede a las comunas, *estarán supervisados y dirigidos por el indicado Ministerio.*” (énfasis añadido) Así también, determina deberes del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de apoyo directo a las comunas.³ Las disposiciones de esta Ley no distinguen a las comunas indígenas de aquellas que podrían no identificarse como tales.

7. En el caso bajo análisis la Corte constató que en virtud del mencionado artículo 4 de la Ley de Comunas, el Ministerio de Agricultura convocó a una asamblea a los miembros de la La Toglla para elegir a las autoridades, vulnerando así el derecho constitucional a la autodeterminación de la comunidad indígena.

8. Al respecto, es necesario precisar que si bien el MAG actuó con base en una normativa vigente, erróneamente aplicó las disposiciones de la Ley de Comunas sin atender a los principios y derechos colectivos reconocidos a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en la Constitución y los instrumentos internacionales. Este proceder del MAG no puede ser admisible en el marco del Estado plurinacional e intercultural que propugna el respeto a las diversidades étnicas y culturales y reconoce el derecho a la autodeterminación.

2. Interdependencia de los derechos colectivos

9. En este sentido, la sentencia respecto de la cual se formula el presente voto concurrente examina los derechos colectivos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales vinculados a la autodeterminación de los pueblos indígenas y aplicables al caso concreto. Para ello, en los párrafos 61 al 95, la sentencia analiza el derecho a “*crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario*”⁴, posteriormente profundiza en el derecho a la organización social y designación de autoridades y, finalmente examina el derecho al ejercicio de la autoridad indígena en sus territorios.

10. Al respecto, estimo necesario precisar que si bien estos derechos son una expresión del derecho a la autodeterminación, cada uno ha sido reconocido constitucionalmente como un derecho en sí mismo con un contenido específico y obligaciones de respeto y garantía que deben ser cumplidas por el Estado para hacerlos efectivos.

² Ley de Organización y Régimen de las Comunas, artículos 14 al 17.

³ *Ibíd.* Artículo 18.

⁴ Constitución de la República del Ecuador, numeral 10 del artículo 57.

11. Lo dicho, no obsta de que en virtud del principio de interdependencia⁵, el ejercicio de un derecho se relacione y vincule al ejercicio de otro, de tal manera, que pueden existir afectaciones subsecuentes a otros derechos. De manera particular, el principio de interdependencia puede ser más evidente en el ejercicio de los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, tal como ocurre en el caso de La Toglla.

12. En efecto, la afectación directa por parte del MAG al derecho a organizarse y elegir las autoridades de La Toglla, derivó en afectaciones a ejercer su propio derecho y decidir sobre su territorio. Cabe realizar esta precisión, por cuanto, la manera como se estructuró el análisis de estos derechos en la sentencia⁶, podría dar lugar a la interpretación errónea de que los derechos a organizarse y a ejercer la autoridad sobre su territorio son componentes o derivan del derecho a ejercer el propio de derecho. Esta interpretación no sería adecuada, pues perdería de vista que, cada uno de los derechos colectivos tiene su propio contenido y alcance.

3. El reconocimiento constitucional de las comunas indígenas

13. Ahora bien, como parte del análisis del caso se debió considerar el contenido del segundo inciso del artículo 60 de la Constitución, en el cual, “[s]e reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial.” Esta norma integra el acápite que contiene el reconocimiento de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

14. La citada norma constitucional se encuentra en concordancia con el numeral 9 del artículo 57 de la Constitución, en el que se reconoce el derecho a “[c]onservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.”

15. En la resolución del caso concreto, el artículo 60 de la Constitución tiene relevancia especial, pues de manera expresa reconoce a la propiedad colectiva sobre las tierras de las comunas indígenas y, a la par, caracteriza a esa forma de organización como ancestral. De esta manera, su regulación ya se limita exclusivamente a la mencionada Ley, sino que alcanza una dimensión constitucional vinculada al ejercicio de los derechos colectivos de pueblos indígenas.

16. Este aspecto vuelve más evidente la injerencia en la que incurrió el MAG, pues La Toglla aun cuando se denomine o se haya registrado inicialmente bajo la denominación de comuna, su forma de organización debe considerarse como ancestral y por tanto, le

⁵ Constitución de la República del Ecuador, numeral 6 del artículo 11.

⁶ Por ejemplo, el párrafo 63 de la sentencia afirma: “Por el derecho propio, las comunidades, pueblos y nacionalidades regulan la organización social, designan autoridades, resuelven conflictos internos, definen derechos y obligaciones de los miembros, modifican, adaptan y crean sus normas, con base en su cultura y costumbres.”

asiste la protección de los derechos colectivos reconocidos constitucionalmente y no pueden desconocerse bajo la justificación del cumplimiento de la Ley de Comunas.

4. Medidas de no repetición como parte de la reparación integral

17. En consideración a lo expuesto, considero que la sentencia debió incluir medidas orientadas a que no vuelvan ocurrir hechos similares como los del caso de la comunidad La Toglla. En este sentido, el MAG, a efectos de aplicar las normas de la Ley de Comunas está obligado a observar los siguientes parámetros:

i) El MAG está obligado a respetar los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Las disposiciones de la Ley de Comunas y la normativa infralegal que regulen las comunas indígenas deben ser aplicadas de manera condicionada a los derechos y preceptos constitucionales sobre pueblos y nacionalidades indígenas. En caso de duda entre las normas de la Ley de Comunas respecto de los derechos colectivos, es el ejercicio de estos últimos los que prevalecen.

ii) En los casos en que existan formas de organización propias de comunidades indígenas que coincidan en la circunscripción de las comunas, el MAG está obligado a reconocer dichas formas de organización, autoridades y formas de elección y no puede imponer otras aun cuando se hayan previsto en otras normas como la Ley de Comunas.

iii) El reconocimiento que hace el Estado de las formas de organización de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no tiene un carácter constitutivo sino meramente declarativo. Esto quiere decir que la existencia y la condición de sujetos colectivos de derechos no está condicionada a un acto administrativo de una entidad estatal. Bajo estas consideraciones:

a) El MAG puede registrar a las autoridades y estatutos de las comunas pertenecientes a comunidades indígenas, **únicamente** a efectos de la operativización de la Ley de Comunas, y en tanto tal aplicación no limite o sea contraria a los mencionados derechos colectivos.

b) En tanto que la Secretaría de Derechos Humanos, a través de la Subsecretaría de Nacionalidades, Pueblos y Movimientos Sociales, a efectos de facilitar y promover el ejercicio de los derechos constitucionales y de la formulación de política pública realiza el registro de las comunidades, pueblos y nacionalidades.

18. Cabe señalar, que estos parámetros también deben ser observados por la Asamblea Nacional en el proceso de reforma a la Ley de Comunas que se encuentra en trámite, pues el caso de La Toglla denota la necesidad urgente de adecuar esta normativa a los

principios y derechos constitucionales, a efectos de hacer posible el Estado plurinacional e intercultural que propugna la Constitución ecuatoriana.

AGUSTIN
MODESTO
GRIJALVA JIMENEZ

Firmado digitalmente
por AGUSTIN MODESTO
GRIJALVA JIMENEZ
Fecha: 2021.08.14
19:56:50 -05'00'

Dr. Agustín Grijalva Jiménez
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez, en la causa 1779-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 06 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 09:01; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEIDAD
GARCIA
BERNI

Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEIDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1779-18-EP/21**VOTO SALVADO****Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce**

1. El Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 28 de julio de 2021 aprobó la Sentencia No. 1779-18-EP/21, en la cual se acepta la acción extraordinaria de protección planteada por la “Comunidad territorial ancestral autónoma de El Barrio o La Toglla” de la parroquia Guangopolo del cantón Quito de la provincia de Pichincha, por vulneración a la exigencia de la motivación en el fallo impugnado; habiéndose procedido al examen de mérito de la acción de protección, la cual se acepta, por lo que se declara la vulneración de los derechos a la autodeterminación, autodefinición y derecho propio de las comunidades y pueblos indígenas por parte del Ministerio de Agricultura (MAG), por haber participado y no haber remitido el expediente de la comunidad a la Secretaría de Derechos Humanos en el proceso de designación de autoridades del año 2018.
2. Es mi particular posición que el fallo impugnado no se encuentra inmotivado, por lo que tampoco incurre en violación al segundo momento de la tutela judicial efectiva vinculada al debido proceso; y, en tal virtud no era procedente el ejercicio del examen de mérito de la acción de protección, por lo que consigno mi voto salvado.
3. En la sentencia impugnada consta que el órgano jurisdiccional citó la Ley de Organización y Régimen de Comunas y explicó que el MAG ha actuado en ejercicio de una competencia legalmente atribuida, sin que se aprecie violación de derechos a la Comunidad La Toglla, por lo que negó la acción de protección.
4. Esta ley, que cuenta con una codificación promulgada el 16 de abril de 2004, dispone la participación del MAG en los procesos relacionados a las comunas, encontrándose vigente hasta la presente fecha.
5. Es así que en su momento no se declaró la incompatibilidad de esta ley con la Constitución publicada el 11 de agosto de 1998 (a cuyo amparo se emitió la antedicha codificación); ni se ha evidenciado su inconsistencia con la Constitución promulgada el 20 de octubre de 2008 (actualmente vigente).
6. Esta norma legal ha sido complementada por la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 711 de 14 de marzo de 2016, que en el Art. 42 determina: “*Art. 42.- Del registro. Constituye componente del Sistema de Información Pública Agropecuaria, bajo responsabilidad de la Autoridad Agraria Nacional, el Registro de Tierra Rural, instrumento que garantiza la seguridad jurídica en el ejercicio de las políticas públicas en materia de tierras rurales derivadas de la aplicación de esta Ley.*”

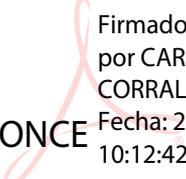
En el Registro de Tierra Rural deben constar las tierras rurales privadas, comunitarias y estatales; y de propiedad mixta, asociativa, cooperativa; las tierras transferidas o adjudicadas por el Estado, las tierras que, a cualquier título pasen a ser parte del patrimonio de tierras estatales rurales e información sobre propiedad o posesión, arrendamiento, usufructo o cualquier otra modalidad contractual, ubicación y extensión de los predios rurales. Forman parte del Registro de Tierra Rural, la información contenida en los registros de tierras que estuvieron a cargo del ex Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, el ex Instituto de Desarrollo Agrario y toda otra información de tierra rural del Estado. En el reglamento a esta Ley se establecerá la información que deberá contener el Registro de Tierra Rural” (énfasis agregado).

7. Esto se encuentra confirmado por el Reglamento a la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 920 de 11 de enero de 2017 que en el Art. 1 define a las comunas y en el Art. 13 letra f) número 3 establece el registro de sus tierras en el MAG, así : “Art. 1.- Glosario.- Para efectos de la aplicación de este reglamento, se entenderá por: Comuna.- Todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiera en la actualidad o que se estableciere en lo futuro, y que fuere conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad, o cualquiera otra designación, llevará el nombre de comuna, a más del nombre propio con el que haya existido o con el que se fundare. Artículo 13.- Contenido del Registro de Tierras Rurales. - Corresponde a la Autoridad Agraria Nacional o su delegado, organizar y administrar el registro de tierra rural al que hace alusión el artículo 42 de la Ley, mismo que deberá contener la siguiente información: f) Datos de titular del predio. 3. Comunas y organizaciones campesinas: nombres y apellidos completos del representante legal; número de Registro Único de Contribuyentes (RUC) o del acuerdo ministerial que le otorga personalidad jurídica” (énfasis añadido).
8. En tal virtud, respetuosamente discrepo de la decisión de mayoría en la Sentencia No. 1779-18-EP/21, que luego de denotar la violación a la motivación del fallo impugnado; y, en ejercicio del examen de mérito de la acción de protección, aplica una forma de declaratoria de inconstitucionalidad a la Ley de Organización y Régimen de Comunas.
9. En este sentido establece que no debe darse ninguna participación del Ministerio de Agricultura en los procesos relacionados a las comunas que se autodefinan como ancestrales; cuando esta ley, que se encuentra vigente, establece esta actuación ministerial sin distinguir entre las organizaciones, es decir, sin exclusión alguna.
10. En normas complementarias se establece al Ministerio de Agricultura como la autoridad agraria nacional a cargo del registro de las tierras rurales de las

comunas, debiendo presentar al MAG el acuerdo ministerial que les otorgó personalidad jurídica y la designación de su representante legal.

11. Esto en garantía de la seguridad jurídica de las propias comunas y de terceros, evitando la indeterminación de su localización y eventuales conflictos al respecto; por lo que considero que resulta necesaria esta actuación del Ministerio de Agricultura, que ha sido eliminada en la Sentencia No. 1779-18-EP/21, al excluir los casos de la comuna que se autodefina como ancestral.

CARMEN
FAVIOLA
CORRAL PONCE



Firmado digitalmente
por CARMEN FAVIOLA
CORRAL PONCE
Fecha: 2021.08.20
10:12:42 -05'00'

Dra. Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, en la causa 1779-18-EP, fue presentado en Secretaría General el 11 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 19:30 y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

AIDA
SOLEIDAD
GARCIA
BERNI



Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEIDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 1779-18-EPFirmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia fue suscrito el día viernes trece de agosto de dos mil veintiuno por el presidente de la Corte Constitucional, Hernán Salgado Pesantes; el voto concurrente fue suscrito el día sábado catorce de agosto de dos mil veintiuno por el juez Agustín Grijalva Jiménez; el voto salvado fue suscrito el día viernes veinte de agosto de dos mil veintiuno por la jueza Carmen Corral Ponce; y, el lunes veintitrés de agosto de dos mil veintiuno por la Secretaria General, Aída García Berni, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.-

Lo certifico.-

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración No. 1779-18-EP/21
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 20 de octubre de 2021.

VISTOS: El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de Pleno de 20 de octubre de 2021, emite el siguiente auto respecto a la causa N°. 1779-18-EP.

I. Antecedentes

1. El 21 de junio 2018, Jaime Augusto Paucar Cabrera, presidente del Gobierno Comunitario de la Comunidad Territorial Ancestral autónomo de El Barrio o la Toglla (“La Toglla”), presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 4 de abril de 2018, dictada por la Unidad Judicial de Trabajo con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“la Unidad Judicial”) y de la sentencia del 24 de mayo de 2018 dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Pichincha (“la Corte Provincial”).
2. El 28 de julio de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional declaró que las sentencias emitidas por la Unidad Judicial (4 de abril de 2018) y la sentencia de la Corte Provincial (24 de mayo de 2018) vulneraron el derecho a la motivación y las dejó sin efecto; declaró que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (“MAG”), al interferir en el proceso de elección de autoridades de La Toglla en el año 2018 y no remitir el expediente de La Toglla a la autoridad competente, vulneró el derecho a la autodeterminación; dispuso algunas medidas de reparación integral; y exhortó a la Asamblea Nacional para que adecúe la Ley de Organización y Régimen de las Comunas a las normas y principios constitucionales y a la jurisprudencia desarrollada.
3. La decisión fue notificada el 24 de agosto de 2021.
4. El 27 de agosto de 2021, el MAG solicitó aclaración y ampliación de la sentencia de 28 de julio de 2021.

II. Oportunidad

5. La petición fue presentada el 27 de agosto de 2021 y, en consecuencia, ha sido presentada dentro del término legal.¹

III. Pedido de ampliación y aclaración

6. El MAG solicita que se amplíe y aclare la sentencia en los siguientes términos:

2.1. Si las normas de la Ley de Organización y Régimen de Comunas son inconstitucionales.

2.2. Como consecuencia de lo anterior, si el MAG no puede ejercer las atribuciones y competencias establecidas en el cuerpo legal antes mencionado.

¹ Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, artículo 40.

7. El MAG manifiesta que *“la Ley de Régimen, en sus artículos 4 y 12, respectivamente, señalan: Artículo 4.- ‘Dependencia administrativa del Ministerio de Agricultura y Ganadería.- Administrativamente las comunas dependen del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Los derechos que esta Ley concede a las comunas, estarán supervisados y dirigidos por el indicado Ministerio’. Artículo 12.- ‘El día de la elección constituidos los concurrentes, cualquiera que sea su número, en asamblea general, presididos por el Teniente Político de la parroquia, un miembro del cabildo y un ciudadano elegido por éste, los hombres y mujeres mayores de edad votarán para elegir el cabildo, mediante cédulas escritas, o verbalmente. De inmediato se hará el escrutinio’ ...”*.
8. Además, indica que *“la Constitución de la República del Ecuador, en sus artículos 82 y 226, establece los principios de seguridad jurídica y legalidad, a los que están sometidos los servidores públicos, para en efecto, cumplir con la Ley, particularmente, en el presente caso, con lo dispuesto en la Ley de Organización y Régimen de las Comunas”*.

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

9. La Constitución establece que *“[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables.”*²
10. La aclaración procede siempre y cuando la decisión tuviere obscuridad en algunos de sus puntos, y la ampliación si es que no hubiesen sido resueltos todos los asuntos que atañen al procedimiento constitucional.
11. En ese sentido, no es posible modificar la decisión al resolver los pedidos de ampliación y aclaración, porque atentaría contra la seguridad jurídica y, además, constituiría un desconocimiento de los efectos que tienen los pronunciamientos de la Corte Constitucional.
12. A partir de los argumentos esgrimidos en la solicitud presentada por el MAG, corresponde a la Corte Constitucional determinar si la sentencia No. 1779-18-EP/21 merece ser aclarada y/o ampliada.
13. Sobre el primer punto de la solicitud, la Corte Constitucional observa que el peticionario requiere que se aclare si las normas de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas (“Ley de Comunas”) son inconstitucionales.
14. Respecto de este pedido de aclaración, la sentencia textualmente determinó:

58. El MAG no remitió la documentación de La Toglla bajo el argumento de que “la rectoría de las comunas sigue bajo esta Cartera de Estado...”, esto al amparo Ley de Comunas, norma que junto con otras deberá ser interpretada y adecuada conforme con la Constitución. El MAG no tiene rectoría sobre las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. Los archivos y expedientes de La Toglla en el MAG no puede ser una razón

² Constitución, artículo 440.

para intervenir. El registro de las comunas y comunidades únicamente se podrá mantener a efectos de los derechos y obligaciones que se contemplan en la Ley de Comunas.

60. Cuando existan dudas en la aplicación de la Ley de Comunas y conflictos con los derechos colectivos, o superposición de competencias entre las establecidas en la Ley de Comunas y derechos de los pueblos indígenas, se estará a lo más favorable a los derechos colectivos.

- 15.** Además, exhortó a la Asamblea Nacional, en el párrafo 100, “*para que adecúe la Ley de Comunas a las normas y principios establecidos en la Constitución y a la jurisprudencia que ha desarrollado esta Corte.*”
- 16.** La Corte, en consecuencia, no se pronunció respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas de la Ley de Comunas.
- 17.** La Corte reconoce que las normas de la Ley de Comunas (1937) son anteriores al reconocimiento constitucional (2008) de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. De ahí que es posible la incompatibilidad de normas de la Ley de Comunas con los derechos establecidos en la Constitución para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
- 18.** Por ello, la Corte estableció que la Ley de Comunas debe ser interpretada y adecuada conforme con la Constitución, y que, cuando exista dudas en la aplicación de sus normas o se presenten conflictos en su aplicación, se interprete dicha ley de forma favorable a los derechos colectivos, para garantizar el respeto, protección y promoción de los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
- 19.** En relación con el segundo punto de la solicitud, respecto a que la Corte Constitucional determine si el MAG puede ejercer las atribuciones y competencias establecidas en la Ley de Comunas; la Corte estableció el ámbito de acción del MAG cuando le corresponda coordinar con las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
- 20.** La competencia del MAG se analiza en los párrafos 54, 55 y 57 de la sentencia:

Desde que la Constitución reconoce el derecho a la autodeterminación, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades no depende administrativamente del MAG...

Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas no requieren concesión de personería jurídica por parte de una entidad estatal. La Constitución les reconoce como sujetos de derechos...

El MAG, por el hecho de haber tenido archivos sobre La Toglla, no tiene competencia para establecer requisitos para la determinación de comunidad, conceder personería jurídica, registrar, participar en la designación de autoridades o aprobar estatutos.

21. El MAG puede ejercer las atribuciones y competencias establecidas en la Ley de Comunas en el marco de los principios establecidos en la Constitución y la jurisprudencia generada por la Corte Constitucional. El MAG, al no tener la rectoría sobre las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, no puede establecer requisitos para la determinación de una comunidad indígena que tiene derecho a autodefinirse; liderar los procesos de designación de las autoridades indígenas y campesinas, sea de manera directa o mediante las tenencias políticas; tampoco controlar el ejercicio del derecho a la autodeterminación ni a la organización social de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades. La Corte ha establecido que el MAG no puede establecer requisitos para la determinación de una comunidad como una medida de no repetición en contra de otras comunidades, y así garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.
22. El MAG, cuando ejerza las competencias establecidas en la Ley de Comunas, deberá analizar la compatibilidad con el ejercicio de derechos reconocidos a los pueblos indígenas y respetar el derecho a su autodeterminación. De ahí que, para garantizar la seguridad jurídica, el MAG deberá motivar de forma adecuada sus decisiones y, cuando fuere el caso y se presenten incompatibilidades, establecer expresamente la interpretación más favorable al ejercicio de los derechos colectivos.
23. El MAG, para efectos de promover derechos y la organización comunitaria, cuando fuere necesario y las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades lo requieran, continuará registrando las reformas de los estatutos de las comunas, entregará los nombramientos correspondientes a las autoridades indígenas designadas mediante el derecho propio, ejercerá las competencias que favorezcan los derechos, sin que ello faculte intervenir u obstaculizar el ejercicio de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

V. Decisión

Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que proceden, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve aclarar y ampliar su decisión en los siguientes términos:

1. La Corte no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas.
2. Las normas de la Ley de Comunas, cuando existan conflictos con los derechos establecidos en la Constitución para las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, se aplicará por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la forma más favorable a los derechos colectivos.
3. Para garantizar la seguridad jurídica y la legalidad, el MAG tiene la obligación de motivar sus decisiones y argumentar, cuando existieren conflictos en la interpretación y aplicación de normas, sobre la favorabilidad de las normas a los derechos de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

4. El Ministerio de Agricultura y Ganadería continuará registrando las reformas de los estatutos de las comunas indígenas que así lo soliciten y entregará los nombramientos correspondientes a las autoridades indígenas designadas mediante el derecho propio, sin que ello faculte intervenir en el ejercicio de los derechos colectivos garantizados por la Constitución y los instrumentos internacionales.

LUIS HERNAN
BOLIVAR
SALGADO
PESANTES

Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.10.22
19:15:23 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, en sesión ordinaria de miércoles 20 de octubre de 2021; la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce no consigna su voto, por haber emitido voto salvado en la sentencia 1779-18-EP, en sesión ordinaria de 28 de julio de 2021.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 45-17-AN/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 18 de agosto de 2021

CASO No. 45-17-AN

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza si la Contraloría General del Estado dio cumplimiento a dos pronunciamientos emitidos por el Procurador General del Estado. Luego del análisis, se acepta la acción al constatar el incumplimiento de las disposiciones demandadas.

I. Antecedentes procesales

1. El 05 de octubre de 2017, Aldrin Díaz Puglla, en calidad de procurador judicial del capitán de navío Alejandro Vinicio Vela Loza, director general y representante legal del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (“ISSFA”), presentó una acción por incumplimiento en contra de la Contraloría General del Estado (“CGE”), por el presunto incumplimiento de los pronunciamientos del Procurador General del Estado No. 08653 de 07 de mayo de 2004 y No. 13965 de 06 de enero de 2005.
2. El 11 de enero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso que la entidad accionante complete y aclare su demanda, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 55 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”). El 29 de enero de 2018, la entidad accionante dio cumplimiento a lo requerido.
3. En auto de 20 de febrero de 2018, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite el caso y, por sorteo, su sustanciación correspondió a la entonces jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza.
4. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, mediante sorteo de 12 de noviembre de 2019, correspondió su sustanciación a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo; quien en auto de 10 de mayo de 2021, avocó conocimiento y convocó a las partes a audiencia¹.
5. El 27 de mayo de 2021, se celebró la audiencia pública dentro de la presente causa, diligencia a la que concurrieron Aldrin Díaz Puglla, en calidad de procurador judicial del director general del ISSFA, y Nube Gabriela Muñoz Ortíz, de parte de la CGE.

¹ La audiencia fue dispuesta para el 20 de mayo de 2021. No obstante, por pedido de la CGE, mediante auto de 19 de mayo de 2021, fue diferida para el día 27 de mayo de 2021.

II. Normas respecto de las cuales se demanda el incumplimiento

6. La acción por incumplimiento fue planteada respecto de dos pronunciamientos del Procurador General del Estado. El primero, contenido en el oficio No. 08653 de 07 de mayo de 2004 y publicado en el Registro Oficial No. 402 de 19 de agosto de 2004 (“**primer pronunciamiento**”), mismo que en respuesta a una consulta efectuada por el ISSFA² determinó:

“Los recursos del ISSFA destinados a la cobertura de las diversas prestaciones que ofrece a sus afiliados, constituyen fondos de terceros, en tanto el ISSFA únicamente los administra, y por tanto se deben deducir de la base de cálculo de la contribución del cinco por mil a favor de la Contraloría General del Estado, en los términos del artículo 30 de su ley orgánica, correspondiendo al ISSFA justificar que dichos valores están destinados a cubrir gastos que financian las prestaciones del seguro social.

Por tanto, la contribución a la Contraloría General del Estado se debe calcular sobre la base de los ingresos del ISSFA que financien gastos administrativos así como los demás rubros que no correspondan a aportes de los afiliados”.

7. El segundo, contenido en el oficio No. 13965 de 06 de enero de 2005 (“**segundo pronunciamiento**”), que en respuesta a una segunda consulta efectuada por el ISSFA³ determinó:

“Si bien el artículo 2 de la Ley No. 42, Reformatoria de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, (Registro Oficial No. 404 de 23 de agosto de 2004), modificó la letra a) del artículo 30 de la ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en la parte relacionada con la contribución del cinco por mil que beneficia a dicho Organismo de Control, y que corresponde transferir a todas las instituciones del Estado, esta Procuraduría General del Estado es de la opinión que tales reformas no afectan los preceptos constitucionales en los que se soportan sus pronunciamientos relativos a los fondos que, en materia de seguridad social, deben ser considerados para efectos de la contribución del cinco por mil a favor de la Contraloría General del Estado.

En lo fundamental, esta Procuraduría General del Estado considera que los fondos de la seguridad social, esto es aquellos destinados a la cobertura de las diferentes prestaciones, por ser distintos a los del Estado, no deben ser objeto de la contribución

² La consulta efectuada por el ISSFA fue: “Si los fondos que recibe el ISSFA de sus afiliados y la contribución del Estado, destinados a restituirlos a su mismo favor en el mediano o largo plazo, en forma de prestaciones, tales como devolución de fondos de reserva, pensiones, cesantía, atenciones y servicios de salud, seguro de vida y otros. ¿constituye (sic) para el ISSFA fondos de terceros y por tanto no sujeto de contribución a la Contraloría General del Estado?”.

³ La consulta efectuada por el ISSFA fue: “El artículo 2 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 404 del lunes 23 de agosto del 2004 que sustituyó la frase “los fondos de terceros destinados a sus respectivos beneficiarios” por: “...los fondos recaudados a favor de otras entidades y que deben ser transferidos a aquellas...”, dejó o no sin aplicabilidad el pronunciamiento emitido por usted señor Procurador en oficio No. 008653 de 7 de mayo del 2004”.

del cinco por mil a favor de la Contraloría, toda vez que no constituyen ingresos de las instituciones del sector público que los administran (IESS, ISSFA, ISSPOL) ni de ninguna otra institución pública; en consecuencia, la contribución a la Contraloría General del Estado se deberá calcular sobre la base de los ingresos de tales entidades que financien gastos administrativos así como los demás rubros que no correspondan a aportes de los afiliados.

De lo expuesto, se infiere que los pronunciamientos de esta Procuraduría General del Estado contenidos en los oficios No. 06449 de 9 de febrero de 2004; y, Nos. 08652 y 08653 de 7 de mayo de 2004, respectivamente, mantienen vigencia y aplicabilidad”.

III. Fundamentos de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la entidad accionante

8. La entidad accionante explica que de acuerdo al texto del artículo 30 literal a) de la Ley Orgánica de la CGE, que entró en vigencia el 12 de junio de 2002⁴, el presupuesto anual de la CGE se financiaba con el cinco por mil de los ingresos presupuestados de las instituciones del Estado, excepto por aquellos ingresos que provengan de “fondos de terceros destinados a sus respectivos beneficiarios”, entre otros.
9. Señala que a pesar de lo establecido en la ley, “la Contraloría General del Estado procedió a debitar mensualmente de la Cuenta del Banco Central 01330068 perteneciente al ISSFA desde el cinco de enero de 2004 el valor del cinco por mil calculándolo sobre el total de ingresos, haciendo caso omiso de la excepción prevista en la ley [...]. Ante esta situación el ISSFA realizó una consulta al señor Procurador General del Estado para determinar si los fondos que recibe el ISSFA de sus afiliados y la contribución del Estado ¿constituyen fondos de terceros y por tanto no sujeto de contribución a la Contraloría General del Estado?”.
10. Explica que en oficio No. 08653 de 07 de mayo de 2004, el Procurador General del Estado señaló que dichos recursos constituyen fondos de terceros, debiendo calcular la contribución del cinco por mil sobre la base de los ingresos que financien gastos administrativos y excluyendo los aportes de los afiliados. Sostiene que el ISSFA realizó varios requerimientos a la CGE comunicándole el criterio adoptado por el

⁴ El artículo 30 literal a) de la Ley Orgánica de la CGE, en 2002, establecía en su parte pertinente: “[...] El presupuesto de la Contraloría General del Estado se financiará con: a) La transferencia del cinco por mil de los ingresos presupuestados, de todas las instituciones del Estado y, en la parte proporcional de las personas jurídicas de derecho privado, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado en el 50% o más, con recursos públicos, y que de conformidad con esta Ley, se encuentran sometidas al control de la Contraloría General del Estado. **Exceptúanse del cobro de este aporte exclusivamente** los ingresos provenientes de empréstitos internos y externos, los saldos iniciales de caja, **los fondos de terceros destinados a sus respectivos beneficiarios**, los de: la Junta de Beneficencia de Guayaquil, Cruz Roja Ecuatoriana, Sociedad de la Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), y Sociedad Protectora de la Infancia. En el caso de las universidades y escuelas politécnicas, se estará a lo que dispone la Ley Orgánica de Educación Superior; [...]” (énfasis añadido).

Procurador General del Estado y solicitándole que suspenda el débito que supera la base imponible que corresponde, así como que proceda al reintegro de los valores cobrados en exceso.

11. Al respecto, mediante oficio No. 049662-DJJ de 30 de septiembre de 2004, el Contralor General del Estado habría respondido expresando que el pronunciamiento del Procurador General del Estado carece de aplicabilidad por una reforma del literal a) del artículo 30 de la Ley Orgánica de la CGE de 23 de agosto de 2004⁵.
12. Ante esto, el ISSFA consultó al Procurador General del Estado si la mencionada reforma dejó sin efecto el pronunciamiento de 07 de mayo de 2004, misma que fue respondida en oficio No. 13965 de 06 de enero de 2005 en el sentido de que la reforma normativa no afecta *“los preceptos constitucionales en los que se soportan sus pronunciamientos relativos a los fondos que, en materia de seguridad social, deben ser considerados para efectos de la contribución del cinco por mil a favor de la Contraloría General del Estado. En lo fundamental, esta Procuraduría General del Estado considera que los fondos de la seguridad social, esto es aquellos destinados a la cobertura de las diferentes prestaciones, por ser distintos a los del Estado, no deben ser objeto de la contribución del cinco por mil a favor de la Contraloría, toda vez que no constituyen ingresos de las instituciones del sector público que los administran (IESS, ISSFA, ISSPOL) ni de ninguna otra institución pública”*, ratificando el pronunciamiento de 07 de mayo de 2004.
13. Alude que el ISSFA realizó nuevos requerimientos, ante lo cual la CGE mantuvo que los pronunciamientos del Procurador General del Estado no resultan aplicables. Por lo que, sostiene que *“solo a partir del año 2015 se cumplió con el pronunciamiento del señor Procurador pero por parte del Ministerio de Finanzas, sin que la Contraloría General del Estado por el lapso de diez años hay (sic) cumplido con dicho mandato”*.
14. Señala que el incumplimiento de la CGE se produce *“al haber cobrado la contribución del 5 por mil, sin considerar solo los ingresos que financian gastos administrativos, sino todos los ingresos del ISSFA, lo cual asciende a un valor de USD 24'474.255,88 [...] por el periodo de enero de 2004 hasta diciembre de 2013”*

⁵ El artículo 30 literal a) de la Ley Orgánica de la CGE, tras la reforma, establecía en su parte pertinente: *“[...] El presupuesto de la Contraloría General del Estado se financiará con: a) La transferencia del cinco por mil de los ingresos presupuestados, de todas las instituciones del Estado y, en la parte proporcional de las personas jurídicas de derecho privado, cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria esté integrado, con recursos públicos, y que de conformidad con esta Ley, se encuentran sometidas al control de la Contraloría General del Estado. Exceptúanse del cobro de este aporte exclusivamente los ingresos provenientes de empréstitos internos y externos, los saldos iniciales de caja, los fondos recaudados a favor de otras entidades y que deben ser transferidos a aquellas; y, las recaudaciones y recuperaciones de la AGD destinadas a pagar a los perjudicados por la banca cerrada, los de: la Junta de Beneficencia de Guayaquil, Cruz Roja Ecuatoriana, Sociedad de la Lucha Contra el Cáncer (SOLCA), y Sociedad Protectora de la Infancia. En el caso de las universidades y escuelas politécnicas, se estará a lo que dispone la Ley Orgánica de Educación Superior; [...]”*.

y que los pronunciamientos del Procurador General del Estado contienen una obligación clara, expresa y exigible.

- 15.** Finalmente, establece que el incumplimiento de la CGE vulnera los derechos a la seguridad social, a la seguridad jurídica y al no menoscabo de los fondos previsionales de la seguridad social previsto en el artículo 372 de la Constitución de la República (“CRE”), afectando al ISSFA y a sus afiliados quienes son *“dependientes y derechohabientes a través del ejercicio específico de sus prestaciones”*.
- 16.** Como constancia del reclamo previo, la entidad accionante, adjuntó a su demanda copias de: **(i)** oficio No. 018713-SDF de 29 de abril de 2004 del Contralor General del Estado (e)⁶, **(ii)** oficio No. 040109-ISSFA-b2 de 18 de mayo de 2004 del director general del ISSFA⁷, **(iii)** oficio No. 040157-ISSFA-b2 de 26 de julio de 2004 del director general del ISSFA y alcance al mismo mediante oficio No. 040231-ISSFA-b2 de 10 de septiembre de 2004⁸, contestado en oficio No. 049662-DJJ de 30 de septiembre de 2004 por el Contralor General del Estado subrogante⁹, **(iv)** oficio No. 050034-ISSFA-b2 de 14 de febrero de 2005 suscrito por los directores generales del ISSFA, ISSPOL e IESS¹⁰, **(v)** oficio No. 023049-DJDJ de 19 de mayo de 2006 del Contralor General del Estado subrogante¹¹, **(vi)** oficio No. 070014-ISSFA-f de 14 de febrero de 2007 del director general del ISSFA¹², **(vii)** oficio No. 013118-DJDJ de 28

⁶ En dicho oficio, señaló: “[e]n atención a su oficio No. 040037-ISSFA-f de 22 de abril de 2004, en el cual solicita el reintegro de US \$436.720,96 que el Banco Central ha retenido [...] en concepto del Aporte del Cinco por Mil durante el presente año [...] los débitos [...] no se han efectuado de manera ilegal e inconstitucional como anota; razón por la cual no es factible atender favorablemente su pedido”.

⁷ En dicho oficio, dirigido al Contralor General del Estado subrogante, señala: “solicitar, a usted señor Contralor, se digne disponer el reintegro de los valores debitados [...] igualmente procede (sic) dejar sin efecto los futuros débitos, ya que para efectos de la contribución se deberá considerar el pronunciamiento expuesto en el oficio de referencia”.

⁸ En el oficio No. 040157-ISSFA-b2, dirigido al Contralor General del Estado subrogante, citó el primer pronunciamiento del Procurador General del Estado, entre otras consideraciones, y señaló: “por lo que solicito a Usted, señor Contralor, se digne disponer la reliquidación y devolución de valores” por concepto de la contribución del cinco por mil.

⁹ En el oficio de contestación, el Contralor General del Estado subrogante señaló: “los valores que corresponden a la Contraloría General del Estado por concepto de transferencia del 5 por mil, han sido debida y legalmente retenidos. Cabe señalar que el pronunciamiento emitido por el Procurador General del Estado, al que usted hace referencia, carece de aplicabilidad por efecto del mandato del artículo 2 de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado [...] que introdujo cambios substanciales en el contenido del literal a) del artículo 30 de la Ley de la Contraloría”.

¹⁰ En dicho oficio, dirigido al Contralor General del Estado, solicitan “se digne instruir a las áreas pertinentes la reliquidación del los (sic) valores fijados y los cobrados en exceso y que en lo posterior se efectúe la contribución exclusivamente en la forma establecida por el señor Procurador General del Estado [...]”.

¹¹ En dicho oficio, el Contralor General del Estado subrogante señaló: “en lo atinente a los pronunciamientos del Procurador General del Estado, éstos dejaron de ser aplicables por haberse emitido en consideración a un marco legal que en la actualidad se encuentra reformado”.

¹² En dicho oficio, dirigido al Contralor General del Estado, señaló: “me permito solicitar a usted, señor Contralor, se digne hacerme conocer los fundamentos legales para la no aplicación del pronunciamiento del Procurador General del Estado”.

de mayo de 2008 del director jurídico encargado de la CGE¹³; (viii) oficio No. 090135-ISSFA-b2 de 17 de marzo de 2009 del director general del ISSFA¹⁴; (ix) oficio No. 090238-ISSFA-b2 de 13 de mayo de 2009 del director general del ISSFA¹⁵, contestado mediante oficio No. 09991-DJDJ de 28 de mayo de 2009 por el Contralor General del Estado¹⁶; y, (x) oficio No. 100021-ISSFA-f2 de 01 de marzo de 2010¹⁷, contestado mediante oficio No. 04565-DJDJ de 11 de marzo de 2010 por el Contralor General del Estado¹⁸.

17. Solicita que, en sentencia, se “orden[e] la devolución de lo cobrado en exceso por parte del indicado Organismo de control”.

3.2. Fundamentos de la entidad accionada

18. En audiencia, la representante de la CGE explicó que a partir de la primera consulta que realizó el ISSFA, el Procurador General del Estado determinó, el 07 de mayo de 2004, que los recursos del ISSFA destinados a la cobertura de las prestaciones que ofrece a sus afiliados, constituyen fondos de terceros que no deben ser considerados para el cálculo de la contribución del cinco por mil. Sin embargo, el ISSFA debía justificar estos valores, pero “no se ha evidenciado que hasta la presente fecha, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), haya justificado el monto de los valores destinados a cubrir gastos que financian las prestaciones del seguro social; por lo que, sin este cumplimiento, no se pudo cuantificar respetivamente (sic) la base sobre la cual se debía calcular el cinco por mil para el presupuesto de la Contraloría General del Estado, [...] en el supuesto no consentido de que se conciba al dictamen como una norma”.

¹³ En dicho oficio, dirigido al director general del ISSFA, señaló: “la Contraloría General del Estado ha expresado con claridad el sustento constitucional y legal de la retención de la transferencia del cinco por mil que le corresponde realizar al ISSFA. Por lo tanto, y al no haberse producido cambios en la legislación aplicable al caso, se ratifican los pronunciamientos señalados”.

¹⁴ En dicho oficio, dirigido al Contralor General del Estado, señaló: “solicito se efectúen los débitos en legal y debida forma; es decir señor Contralor, que el cálculo para el aporte del ISSFA se lo haga sobre el presupuesto de los gastos administrativos de la Institución”.

¹⁵ En dicho oficio, dirigido al Contralor General del Estado, señaló: “en virtud de que a mi representado le asisten tanto las normas constitucionales citadas, cuanto los pronunciamientos vinculantes del señor Procurador General del Estado, sírvase disponer usted señor Contralor, que de manera inmediata cesen los débitos de la cuenta que el ISSFA mantiene con el Banco Central del Ecuador”.

¹⁶ En dicho oficio de contestación, el Contralor General del Estado, señaló: “no es posible atender favorablemente su solicitud”.

¹⁷ En dicho oficio, dirigido al Contralor General del Estado, señaló: “[u]na vez más solicito señor Contralor General del Estado, se efectúen los débitos en legal y debida forma; es decir señor Contralor, que el cálculo para el aporte del ISSFA se lo haga sobre el presupuesto de los gastos administrativos de la Institución. [...] consideración que responde claramente a lo observado oportunamente por el señor Procurador General del Estado”.

¹⁸ En dicho oficio de contestación, el Contralor General del Estado señaló: “[l]os argumentos jurídicos y petición [...] fueron ya objeto de anteriores comunicaciones [...] que contiene (sic) la posición de la Contraloría General del Estado respecto a los argumentos y la solicitud por usted presentados. [...] no cabe sino ratificar una vez más lo expresado en el antes mencionado oficio 06351-DJDJ”.

19. Explica que, posteriormente, con la primera reforma al artículo 30 de la Ley Orgánica de la CGE de 23 de agosto de 2004, el rubro correspondiente a *“los fondos de terceros destinados a sus respectivos beneficiarios”* ya no constaba como valor excluido del cálculo de la contribución del cinco por mil.
20. Por ello, la CGE considera que el segundo pronunciamiento no resulta aplicable y aduce que, en su lugar, aplicó la Ley Orgánica de la CGE. Al respecto, la CGE manifiesta que el Procurador General del Estado consideró que el primer pronunciamiento mantiene su vigencia y aplicabilidad, sin observar que los fondos de terceros ya no estaban excluidos del cálculo de la contribución, por lo que, *“hablar de la aplicabilidad de un pronunciamiento cuyo estudio y análisis fue de una norma anterior que ya no estaba vigente no guarda una coherencia jurídica”*.
21. Explica que la CGE *“realizaba y tomaba su cinco por mil de todas las instituciones incluido el ISSFA sobre la base de ingresos reales y esto es lo que establece el artículo 30 en su inciso sexto [de la Ley Orgánica de la CGE]”*. Agrega que el inciso séptimo del mismo artículo establecía que si la CGE dejaba de recibir el aporte del cinco por mil, el gobierno central debía asumir su financiamiento a través del presupuesto general del Estado *“situación que en ningún momento se observó [... pues] no se indicó en el pronunciamiento del Procurador General del Estado, cómo se iba a cubrir este déficit institucional, lo cual volvía inviable e inaplicable el dictamen por ser contradictorio a lo expuesto por el artículo [30 de la Ley Orgánica de la CGE]”*.
22. Asimismo, señala que la misma ley establecía que *“el presupuesto general de la Contraloría no será afectado por transferencias, aportes ni deducción alguna”*, por lo que, los pronunciamientos del Procurador General del Estado contradicen la ley al establecer que se deduzcan ciertos valores del cálculo de la contribución. También afirma que la CGE estaba facultada para realizar una liquidación periódica de los valores pagados o adeudados por la mencionada contribución sobre la base de los ingresos reales de las instituciones del Estado.
23. Sobre la naturaleza de los pronunciamientos del Procurador General del Estado, señala que el Tribunal Constitucional en la resolución No. 426 de 31 de diciembre de 2003 expresó que estos eran actos derivados de la administración consultiva que influyen en la aplicación de normas. Sin embargo, en su criterio, se limitan a emitir opiniones, por lo que, *“no ocasiona efectos individuales, concretos y directos”*. No obstante, a partir de 2009, la Corte Constitucional define a los pronunciamientos del Procurador General del Estado como una *“norma que crea derecho”*.
24. Al respecto, la representante de la CGE considera que los pronunciamientos objeto de este proceso no constituyen norma porque: (i) no son generales dado que se limitan a resolver una discrepancia entre el ISSFA y la CGE, convirtiéndose en actos administrativos; (ii) no son abstractos dado que sin motivación se limitan a emitir una opinión respecto de cómo se debe calcular la contribución del cinco por mil

respecto del ISSFA “*emitiendo así una interpretación de la norma*” que le correspondía realizar al Congreso y sin hacer referencia “*a la solución jurídica del artículo 30 de la Ley Orgánica de la [CGE]*”; **(iii)** se agotan con su cumplimiento al haber declarado un derecho a favor del ISSFA; y, **(iv)** no generan derecho objetivo porque pese a que no pueden reformar el contenido de las normas, los pronunciamientos examinados lo han hecho en este caso, atendiendo una consulta respecto de un tema que no era oscuro ni ambiguo.

25. Alega que en 2014 se produjo otra reforma a la Ley Orgánica de la CGE de acuerdo a la cual el presupuesto de la CGE se financia a partir de la asignación que se otorga a través del Presupuesto General del Estado y los recursos de autogestión, perdiendo autonomía sobre su presupuesto. Asimismo, expresó que a partir de esta reforma se estableció que se transferirá al Presupuesto General del Estado el cinco por mil de los ingresos presupuestados de varias entidades entre las que constaban expresamente las instituciones de seguridad social para financiar a la CGE.
26. Considera que no existe incumplimiento de normas ni vulneración del derecho a la seguridad jurídica y que en virtud de que la CGE perdió autonomía sobre su presupuesto, el Ministerio de Finanzas es quien deberá realizar una erogación económica en caso de aceptarse la acción; por lo que, la demanda también se debió interponer contra dicha cartera de Estado. Asimismo, considera que la acción por incumplimiento no es la vía adecuada para solventar la pretensión de la entidad accionante y que el ISSFA debió proponer una reforma al artículo 30 de la Ley Orgánica de la CGE o interponer una acción pública de inconstitucionalidad.
27. Por lo expuesto, solicita que se deseche la presente acción.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

4.1. Competencia

28. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436, numeral 5 de la CRE, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

4.2. Consideración previa

29. Los artículos 436 numeral 5 de la CRE y 52 de la LOGJCC identifican como objeto de esta garantía jurisdiccional, el garantizar la aplicación de: **(i)** normas que integran el sistema jurídico, **(ii)** actos administrativos de carácter general, y **(iii)** sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos, que contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible. De ahí que el ámbito de aplicación que ocupa esta garantía puede obedecer

tanto a una naturaleza normativa e interna, como a una naturaleza jurisdiccional y supranacional¹⁹.

30. En el presente caso, la entidad accionante ha presentado su demanda por el supuesto incumplimiento de dos pronunciamientos del Procurador General del Estado. Por lo que, corresponde determinar si estos son objeto de la acción por incumplimiento.
31. Esta Corte ha señalado que, de manera general, un acto normativo – independientemente de su fuente– es un acto con efectos jurídicos abstractos, obligatorios, que no se agotan con su cumplimiento, y que contienen un mandato general de prohibición, permisión u orden²⁰. Por su parte, los actos administrativos, producen efectos jurídicos concretos que extinguen, crean o modifican derechos subjetivos singularizados o singularizables, pero que se agotan con su cumplimiento y de forma directa²¹.
32. Asimismo, entre los actos administrativos pueden distinguirse dos especies, los actos administrativos de carácter general y los que tienen efectos individuales o plurindividuales. Estos últimos –que no son objeto de acción por incumplimiento, conforme la jurisprudencia de esta Corte²²– *“se encuentran, más bien, dirigidos contra un individuo o un grupo de individuos plena y claramente identificables en el propio acto administrativo”* y producen *“efectos jurídicos directos, los cuales podrían ser favorables a los intereses subjetivos del administrado o administrados, o también resultarles desfavorables”*²³.
33. En tal sentido, corresponderá a la Corte Constitucional examinar caso a caso si los pronunciamientos del Procurador General del Estado son actos normativos o actos administrativos con efectos generales. Así, conforme se señaló arriba, para que un pronunciamiento emitido por el Procurador General del Estado sea objeto de la acción por incumplimiento, esta Corte deberá verificar que sea abstracto, general y obligatorio.
34. En el presente caso, esta Corte encuentra que el texto vigente al año 2004 de los artículos 3 literal e) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado otorgaba al Procurador General del Estado la atribución de absolver, de forma vinculante, consultas *“sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley”*²⁴.

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-14-AN/21 de 24 de marzo de 2021.

²⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-14-AN/21 de 24 de marzo de 2021.

²¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-14-AN/21 de 24 de marzo de 2021.

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 7-14-AN/21 de 24 de marzo de 2021.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 4-13-IA/20 de 02 de diciembre de 2020.

²⁴ La palabra *“constitucionales”* fue suprimida de esta norma a través de la sentencia No. 002-09-SAN-CC, caso No. 0005-08-AN de 02 de abril de 2009.

35. El primer pronunciamiento del Procurador General del Estado estableció que los valores destinados a cubrir las prestaciones que el ISSFA ofrece a sus afiliados, constituyen fondos de terceros y concluyó que *“la contribución a la Contraloría General del Estado se debe calcular sobre la base de los ingresos del ISSFA que financien gastos administrativos así como los demás rubros que no correspondan a aportes de los afiliados”*. Por el otro lado, el segundo pronunciamiento determinó que el primer pronunciamiento estaba vigente y resultaba aplicable *“en consecuencia, la contribución a la Contraloría General del Estado se deberá calcular sobre la base de los ingresos de tales entidades que financien gastos administrativos así como los demás rubros que no correspondan a aportes de los afiliados”*.
36. Es así que, en el caso concreto, esta Corte encuentra que por el contenido de lo dispuesto en los pronunciamientos que se acusan incumplidos, estos contienen un mandato general y abstracto²⁵ en el sentido de que para el cálculo de la contribución del cinco por mil a favor de la CGE, no se debían considerar los aportes de los afiliados del ISSFA. Tampoco están dirigidos a un individuo o grupo de individuos en particular sino al ente que debe determinar el monto de la contribución, son vinculantes y no se agotan con su cumplimiento dado que debían ser tomados en cuenta cada vez que se realizaba el cálculo de la contribución del cinco por mil a favor de la CGE. Por consiguiente, esta Corte encuentra que los pronunciamientos del Procurador General del Estado, sujetos a análisis en este caso concreto, por su contenido se reputan actos normativos. Es así que, se procederá con el análisis de fondo respecto de ambos pronunciamientos.

4.3. Análisis constitucional

37. El artículo 93 de la CRE establece:

“La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o

²⁵ Pese a que la resolución No. 024 del Procurador General del Estado que resolvió “Expedir el procedimiento para atención de consultas que se formulen a la Procuraduría General del Estado” fue publicada en el Registro Oficial el 17 de julio de 2019, es decir de forma posterior a los pronunciamientos objeto de la presente acción, esta Corte toma nota de los artículos 1 y 2 que establecen respectivamente: **“El pronunciamiento del Procurador General del Estado contiene un dictamen general y abstracto sobre la aplicación de normas jurídicas y no constituye una decisión administrativa ni la sustituye o convalida en aquellos casos particulares en los cuales las respectivas autoridades de los organismos, instituciones o entidades del sector público deban adoptarla”** y **“Las consultas versarán sobre la aplicación de normas de jerarquía infraconstitucional sobre cuya aplicación exista duda, y no se referirán a asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis. [...] El pronunciamiento del Procurador General del Estado tratará exclusivamente sobre la aplicación de disposiciones jurídicas in abstracto, y no será utilizado como medio de prueba en los procesos judiciales en los que las entidades del Estado son parte”** (énfasis añadido).

decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional”.

- 38.** Asimismo, el artículo 52 de la LOGJCC determina que la acción procederá cuando la norma cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.
- 39.** La obligación de **hacer o no hacer** contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece la realización o abstención de una conducta, por una parte, conforme lo ordenado en la normativa, mientras que la otra parte, debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento. Para que exista una obligación de hacer o no hacer, debe contener los siguientes elementos: **(i)** el obligado a ejecutar, **(ii)** el contenido de la obligación; y, **(iii)** el titular del derecho²⁶.
- 40.** Ahora bien, es **clara** cuando los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables. La obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificar la obligación²⁷.
- 41.** Para que una obligación sea **expresa** debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. El contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la ley, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta. Finalmente, para que una obligación sea **exigible** no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse²⁸. Al respecto, la Corte en la sentencia 41-12-AN/19 establece que “[d]e conformidad con la LOGJCC estos requisitos son concurrentes, por lo cual deben ser cumplidos en su totalidad”.

4.3.1 Primer pronunciamiento

- 42.** Este pronunciamiento fue emitido el 07 de mayo de 2004 para solventar la consulta efectuada por el ISSFA en cuanto a si *“los fondos que recibe el ISSFA de sus afiliados y la contribución del Estado, destinados a restituirlos a su mismo favor [...] ¿constituye para el ISSFA fondos de terceros y por tanto no sujeto de contribución a la Contraloría General del Estado?”* tomando en cuenta que, en la época, el literal a) del artículo 30 de la Ley Orgánica de la CGE fijaba como valor excepcionado de la base de cálculo de la mencionada contribución a *“los fondos de terceros destinados a sus respectivos beneficiarios”*.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 38-12-AN/19 de 04 de diciembre de 2019 y 6-16-AN de 05 de mayo de 2021.

²⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 037-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019, 6-13-SAN-CC de 17 de julio de 2013 y 23-11-AN/19 de 25 de septiembre de 2019.

²⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 037-13-AN/19 de 07 de noviembre de 2019 y 41-12-AN/19 de 16 de octubre de 2019.

43. De acuerdo al contenido de la disposición citada en el párrafo 6 *supra*, se advierte que el Procurador General del Estado estableció que la contribución del cinco por mil que le correspondía recibir a la CGE debía ser calculada tomando en cuenta los ingresos del ISSFA que financien gastos administrativos y demás rubros que no correspondan a los aportes de los afiliados.
44. En este sentido, cumple con determinar:
- a. *Sujeto activo*: el ISSFA al ser sus ingresos presupuestados la base de cálculo para la contribución del cinco por mil y a quien, como administrador de los fondos de la seguridad social de sus afiliados, le corresponde reclamar el cumplimiento de la obligación.
 - b. *Sujeto pasivo*: pese a no estar determinado, es fácilmente determinable, en tanto el artículo 30 de la Ley Orgánica de la CGE establecía que respecto de las instituciones del Estado que no sean parte del gobierno central “*se procederá mediante la retención automática mensual por parte de los bancos depositarios privados y públicos, en las alícuotas establecidas por la Contraloría General del Estado*”. Es decir, a la propia CGE le correspondía determinar los valores que serían descontados al ISSFA para pagar la contribución del cinco por mil e incluso “*realizar en forma periódica [...] la liquidación de los valores pagados o adeudados por concepto del cinco por mil, sobre la base de los ingresos reales*”, de acuerdo al mismo artículo.
 - c. *Obligación determinada*: consistente en excluir los rubros que correspondan a aportes de los afiliados del cálculo de la contribución del cinco por mil, debiendo realizar dicho cálculo sobre la base de los ingresos del ISSFA que financien gastos administrativos.
45. Es así que, el primer pronunciamiento contiene los elementos de una obligación de no hacer, cumpliendo además los requisitos de ser clara y expresa al estar redactada en términos precisos y específicos. En cuanto a la exigibilidad, esta Corte observa que la norma no establece plazos ni estipulaciones tendientes a condicionar la forma de calcular la contribución del cinco por mil si concurre una u otra circunstancia. El hecho de que el primer pronunciamiento establezca que le corresponde al “*ISSFA justificar que dichos valores están destinados a cubrir gastos que financian las prestaciones del seguro social*” no puede ser entendido como una condición que se debía verificar para el cumplimiento de la obligación dado que del artículo 30 de la Ley Orgánica de la CGE se desprende que el ISSFA no participaba del cálculo de la contribución del cinco por mil que sería retenida “*en las alícuotas establecidas por la Contraloría General del Estado*”, conforme se explicó en el párrafo 44 b) *supra*.
46. En este sentido, se ha verificado que la obligación contenida en el primer pronunciamiento es clara, expresa y exigible.

4.3.2 Segundo pronunciamiento

47. El segundo pronunciamiento del Procurador General del Estado absolvió una nueva consulta del ISSFA el 06 de enero de 2005 en cuanto a si la reforma al literal a) del artículo 30 de la Ley Orgánica de la CGE que suprimió a “*los fondos de terceros destinados a sus respectivos beneficiarios*” como parte de los valores excepcionados dentro del cálculo de la contribución del cinco por mil, dejó sin aplicabilidad al primer pronunciamiento. Como consta en el párrafo 7 *supra*, el Procurador General del Estado consideró que el primer pronunciamiento mantiene su vigencia y aplicabilidad y ratificó lo dispuesto en él en tanto:

*“los fondos de la seguridad social, esto es aquellos destinados a la cobertura de las diferentes prestaciones, por ser distintos a los del Estado, no deben ser objeto de la contribución del cinco por mil a favor de la Contraloría, toda vez que **no constituyen ingresos de las instituciones del sector público que los administran (IESS, ISSFA, ISSPOL)** ni de ninguna otra institución pública; en consecuencia, la contribución a la Contraloría General del Estado se deberá calcular sobre la base de los ingresos de tales entidades que financien gastos administrativos así como los demás rubros que no correspondan a aportes de los afiliados”* (énfasis añadido).

48. En tal sentido, el Procurador General del Estado consideró que aun cuando en ese momento ya no constaba en el literal a) del artículo 30 de la Ley Orgánica de la CGE que los fondos de terceros debían excluirse del cálculo de la contribución del cinco por mil, los fondos de la seguridad social –al no ser ingresos de una institución del Estado– no debían ser objeto de la contribución del cinco por mil. Es así que, ratificó que la base de cálculo corresponde a los ingresos que financien gastos administrativos, excluyendo los aportes de los afiliados.
49. El segundo pronunciamiento al contener la misma obligación que el primero también cumple con determinar el sujeto activo (haciendo referencia también al IESS e ISSPOL) y pasivo, así como la obligación clara y precisa a ser cumplida; por lo que, existe una obligación de no hacer clara y expresa, que además es exigible en tanto no se establece un plazo o condición que esté pendiente de cumplimiento.
50. Una vez que se ha verificado que las normas respecto de las cuales se solicita su cumplimiento contienen una obligación clara, expresa y exigible, corresponde entonces analizar si han sido cumplidas por parte de la CGE.

¿La CGE cumplió con la obligación de excluir del cálculo de la contribución del cinco por mil a los aportes de los afiliados del ISSFA, establecida en los pronunciamientos del Procurador General del Estado?

51. Conforme se desprende del párrafo 14 *supra*, la entidad accionante aduce que el incumplimiento demandado se habría producido porque la CGE habría cobrado la

contribución del cinco por mil en el periodo de enero de 2004 a diciembre de 2013²⁹, calculándola en base a los ingresos reales del ISSFA y sin excluir los aportes de sus afiliados. Del análisis del expediente y de las alegaciones vertidas durante la audiencia pública, se encuentra que para la CGE los pronunciamientos del Procurador General del Estado no eran aplicables al cálculo de la contribución del cinco por mil que le correspondía efectuar al ISSFA y que, por tanto, habría calculado las alícuotas que debían ser retenidas tomando como base la totalidad de los ingresos del ISSFA aun cuando parte de ellos correspondía a los aportes de los afiliados. Al respecto, la representante de la CGE manifestó expresamente que dicha institución *“realizaba y tomaba su cinco por mil de todas las instituciones incluido el ISSFA sobre la base de ingresos reales”*.

52. Adicionalmente, esta Corte advierte que según lo alegado por la entidad accionante, a partir del año 2015 le correspondió al Ministerio de Finanzas realizar el cálculo de una contribución para financiar a la CGE en razón de la disposición vigésimo cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas³⁰. En esa línea, del expediente constitucional consta el memorando No. MINFIN-SRF-2016-0187-M de 10 de mayo de 2016 suscrito por el subsecretario de relaciones fiscales del Ministerio de Finanzas del que se desprende que dicha cartera de Estado sí consideró los pronunciamientos del Procurador General del Estado para calcular la contribución que consta en la norma referida, excluyendo los aportes de los afiliados del ISSFA. En dicho memorando se expresa:

*“Con memorando Nro. MINFIN-CGJ-2016-0233 de 15 de abril de 2016, la Coordinación General Jurídica en respuesta a la solicitud formulada por la Subsecretaría de Relaciones Fiscales [...] emite su pronunciamiento jurídico al respecto y menciona: “...dicha contribución se debe calcular sobre la base de los ingresos del ISSFA que financien gastos administrativos así como los demás rubros que no corresponden a aportes de los afiliados...”. De igual manera el pronunciamiento jurídico menciona que **los dictámenes del Procurador son obligatorios para la administración pública**. Con base a la normativa legal expuesta y al pronunciamiento de la Coordinación General Jurídica del Ministerio de Finanzas [...] me permito mencionar que **a partir del año 2015 se debió al Instituto de***

²⁹ Respecto del año 2014, a foja 56 del expediente constitucional consta un documento de fecha 29 de septiembre de 2017 suscrito por el director financiero (e) del ISSFA en el que señala: “[d]urante el año 2014, no existió ningún valor debitado por esta Contribución por parte de la Contraloría General del Estado”.

³⁰ La referida disposición establece: *“En razón de la reforma al artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que elimina las asignaciones a favor de la Contraloría General del Estado, y con el objeto de financiar a dicha institución, se transferirán obligatoriamente al Presupuesto General del Estado, el cinco por mil de los ingresos presupuestados de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Empresas Públicas, Seguridad Social, Entidades Financieras Públicas, y en la parte proporcional de las personas jurídicas de derecho privado cuyo capital social, patrimonio, fondo o participación tributaria este (sic) integrado, con recursos públicos. Exceptúense el cobro de este aporte exclusivamente los ingresos provenientes de empréstitos internos y externos, donaciones, saldos iniciales de caja. El Banco Central del Ecuador debitará automáticamente de manera mensual estos recursos de las cuentas de las entidades nombradas en el inciso precedente, de acuerdo a la liquidación que emitirá el ente rector de las finanzas públicas”* (énfasis añadido).

Seguridad Social de las Fuerzas Armadas los valores correspondientes a los ingresos presupuestados por la Institución excluyendo los rubros que corresponden a los aportes de afiliados y otros expresados en la disposición vigésimo cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas”³¹ (énfasis añadido).

- 53.** Es así que, dado que la CGE no ha demostrado que cumplió lo dispuesto en los pronunciamientos del PGE, esto es, que la contribución del cinco por mil que le correspondía hacer al ISSFA entre enero de 2004 y diciembre de 2013 haya sido calculada excluyendo los aportes de sus afiliados, se tiene por incumplida la obligación contenida en los pronunciamientos del PGE.
- 54.** Como reparación por el incumplimiento de las obligaciones examinadas, corresponde a la CGE realizar la devolución de los valores retenidos por concepto de contribución del cinco por mil que correspondían a aportes de los afiliados del ISSFA entre los años 2004 y 2013, mismos que habría recibido en función de la inobservancia de los pronunciamientos del Procurador General del Estado. Dicha devolución deberá ser asumida por la CGE a partir de su presupuesto, tomando en cuenta que las aportaciones de los afiliados del ISSFA que fueron retenidas entre 2004 y 2013 ingresaron directamente a las arcas de esta institución. En virtud de que el cumplimiento de la obligación contenida en los pronunciamientos del Procurador General del Estado implica un pago en dinero que requiere ser determinado a partir de los ingresos anuales y los montos correspondientes a los aportes de los afiliados del ISSFA, este corresponde ser determinado por la jurisdicción contencioso administrativa, conforme al artículo 19 de la LOGJCC³² y las sentencias Nos. 004-13-SAN-CC y 011-16-SIS-CC dictadas por esta Corte.
- 55.** Para el efecto, se dispone que tanto la CGE como el ISSFA entreguen al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente toda la documentación que posean para justificar: **(i)** los valores que correspondían a los ingresos reales del ISSFA entre los años 2004 y 2013, **(ii)** los valores que efectivamente fueron retenidos al ISSFA por concepto de contribución del cinco por mil entre los años 2004 y 2013 y **(iii)** los valores que correspondían a aportes de los afiliados del ISSFA entre los años 2004 y 2013 que efectivamente fueron retenidos como parte de la contribución del cinco por mil.
- 56.** Ahora, respecto del cálculo de intereses sobre la retención injustificada de las aportaciones de los afiliados del ISSFA, esta Corte estima que por el paso del tiempo ordenar a la jurisdicción contencioso administrativa su determinación, podría

³¹ Foja 119 del expediente constitucional.

³² Dicho artículo establece en su parte pertinente: “Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará [...] en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado”.

ocasionar una afectación gravosa a la sostenibilidad fiscal³³, por lo que, en este caso no procede el pago de intereses.

V. 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 resuelve:

1. Aceptar la acción por incumplimiento planteada por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.
2. Declarar el incumplimiento de la obligación contenida en los pronunciamientos del Procurador General del Estado emitidos mediante oficios No. 08653 de 07 de mayo de 2004 y No. 13965 de 06 de enero de 2005, entre enero de 2004 y diciembre de 2013.
3. Disponer que una conformación del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito determine el monto que le corresponde a la Contraloría General del Estado devolver al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de conformidad con los párrafos 54 y 55 *supra*, para lo cual, se remitirán copias certificadas del expediente constitucional al Tribunal Contencioso Administrativo competente. Dicho órgano jurisdiccional deberá realizar la determinación de los valores que correspondían a aportes de los afiliados del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y que fueron efectivamente retenidos entre los años 2004 y 2013 como parte de la contribución del cinco por mil a favor de la Contraloría General del Estado. La Contraloría General del Estado y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas deberán entregar toda la documentación que posean para justificar: (i) los valores que correspondían a los ingresos reales del ISSFA entre los años 2004 y 2013, (ii) los valores que efectivamente fueron retenidos al ISSFA por concepto de contribución del cinco por mil entre los años 2004 y 2013 y (iii) los valores que correspondían a aportes de los afiliados del ISSFA entre los años 2004 y 2013 que efectivamente fueron retenidos como parte de la contribución del cinco por mil.
4. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo competente deberá poner la providencia de avoco conocimiento del proceso de determinación de reparación económica en conocimiento de esta Corte en el término de 15 días a partir de la emisión de dicho avoco e informar sobre el avance del proceso periódicamente cada 90 días contados a partir del avoco de la causa, hasta dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente sentencia.

³³ El artículo 286 de la CRE dispone: “Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. [...]”.

5. Notifíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.08.25 11:25:55 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; y un voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 18 de agosto de 2021.- Lo certifico.

CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS
Firmado digitalmente por CYNTHIA PAULINA SALTOS CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA No. 45-17-AN**VOTO SALVADO****Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría**

1. Disiento con la sentencia, de ponencia de la jueza Karla Andrade Quevedo, por las razones que expongo a continuación.
2. El caso resuelve una acción por incumplimiento de dos pronunciamientos del Procurador General del Estado (“PGE”) en contra de la Contraloría General del Estado.¹
3. La sentencia acepta la acción y declara el incumplimiento de la resolución del PGE.
4. Tengo dos reparos a la sentencia: i) la naturaleza jurídica de los pronunciamientos de la PGE; y ii) la desnaturalización de la acción por incumplimiento.

i) La naturaleza jurídica de los pronunciamientos del PGE

5. La Corte Constitucional, como menciona la sentencia, ha considerado que los pronunciamientos del Procurador General del Estado como una norma que crea derecho, independientemente de su fuente, y que tiene efectos jurídicos abstractos y obligatorios.² De igual modo, la sentencia invoca la ley vigente desde el año 2004 que establece que “*el pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública...*” y de la resolución No. 024 de 2019 en la que la PGE determinó que “[*e*]l pronunciamiento del Procurador General del Estado contiene un dictamen general y abstracto sobre la aplicación de normas jurídicas y no constituye una decisión administrativa”.
6. Los pronunciamientos del PGE tienen un valor importante para la administración pública, sin duda alguna. Permite dar seguridad en la aplicación de las normas cuando entidades de la administración no tienen certeza sobre el alcance de una norma o existen vacíos o ambigüedades.
7. Además, en este país todo funcionario público tiene un temor casi reverencial a las auditorías de Contraloría, según lo que he podido apreciar. Para, como se dice, “*curarse en sano.*” Entonces suelen realizar consultas a la PGE y tener respaldo en sus actuaciones. Entiendo esta función utilitaria.

¹ Acápites II de la sentencia, se citan los dos largos pronunciamientos del PGE de 7 de mayo de 2004 y 6 de enero de 2005.

² Corte Constitucional, sentencias Nos. 003-09-SIN-CC y 003-13-SIN-CC.

8. Sin embargo, se debe aclarar que los pronunciamientos del PGE son provisionales, no deben confundirse con las leyes ni con las sentencias. También debe aclararse que no deben vincular a quienes no ejercen funciones en la administración pública ni tampoco a quienes ejercen competencias jurisdiccionales.
9. Los pronunciamientos del PGE no pueden reemplazar a una ley, en cuanto a normas abstractas, ni a un juez o jueza, en cuanto a la aplicación de normas en casos concretos.³
10. Si se le otorga el valor de una ley, resultaría que la opinión de un órgano estatal reemplazaría al del órgano competente para expedir normas de carácter general y obligatorio. La opinión del PGE no tiene los resguardos procedimentales ni las necesarias deliberaciones para expedir normas generales y abstractas con el mismo valor que una ley. De ahí que las opiniones del PGE no pueden ser definitivas y pueden ser superadas si hay una interpretación auténtica por parte de quien tiene competencia para expedir la norma.
11. Si se le otorga, en casos concretos, la opinión del PGE podría equivaler a una sentencia. Pero ésta no tiene la argumentación ni la motivación exigente que debe tener una decisión jurisdiccional. Tampoco una resolución de la PGE garantiza el debido proceso en igualdad de condiciones entre quienes tienen interés en un asunto particular. De ahí, entonces, que su interpretación no debe vincular a los jueces y juezas, y que también podría ser revisable en sede judicial.
12. La Corte debe afinar sus precedentes constitucionales sobre los pronunciamientos de las resoluciones de la PGE para aclarar y distinguir la naturaleza jurídica de sus resoluciones.

ii) La desnaturalización de la acción por incumplimiento

13. El presupuesto de una resolución del PGE es que existe una norma que no es clara, expresa o exigible. Si esto es la base para pedir una consulta al PGE, entonces se debe entender que, en principio, no se cumplen los presupuestos para una acción por incumplimiento.
14. Por otro lado, al admitir una acción por incumplimiento se corre el riesgo de equiparar a la resolución del PGE con una ley o con una sentencia. Hay que evitar con sumo cuidado que esta acción se convierta en un mecanismo rápido para obtener algo que requiere ley o sentencia.

³ En este sentido la misma resolución No. 024 señala que “Las consultas versarán sobre la aplicación de normas de jerarquía infraconstitucional sobre cuya aplicación exista duda, y no se referirán a asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la Litis. [...] no será utilizado como medio de prueba en los procesos judiciales en los que las entidades del Estado son parte”.

15. Resultaría, si no se toman resguardos adecuados, que la Corte Constitucional se constituiría en el mecanismo de coacción de las resoluciones del PGE.
16. Para evitarlo, la acción por incumplimiento debe ser excepcional, en casos de resoluciones con efectos abstractas y generales (no en casos concretos), subsidiaria (si se demuestra que no hay una solución legal o jurisdiccional aplicable), y la resolución del PGE debe ser materialmente conforme a la Constitución.
17. Finalmente, me parece que el caso trata sobre una resolución que es concreta y particularizada. Tanto así, que la decisión termina haciendo una remisión al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito para que determine el monto que le corresponde a la Contraloría General del Estado devolver al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Esto demuestra que se trataba de un asunto que debía dilucidarse en sede administrativa, que requería prueba y que debió observarse el debido proceso en instancia judicial ordinaria.
18. Por las razones expuestas creo que la acción era improcedente.

**RAMIRO
FERNANDO AVILA
SANTAMARIA**

Firmado digitalmente por
RAMIRO FERNANDO AVILA
SANTAMARIA
Fecha: 2021.08.26 16:34:15
-05'00'

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto salvado del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría, en la causa 45-17-AN, fue presentado en Secretaría General, el 19 de agosto de 2021, mediante correo electrónico a las 09:23; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

**CYNTHIA
PAULINA
SALTOS
CISNEROS**

Firmado digitalmente por
CYNTHIA
PAULINA
SALTOS
CISNEROS

Dra. Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0045-17-AN

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia fue suscrito el día miércoles veinticinco de agosto de dos mil veintiuno, por el presidente de la Corte Constitucional, Hernán Salgado Pesantes; y, el voto salvado fue suscrito el día jueves veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, por el juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración y ampliación No. 45-17-AN/21**Jueza ponente:** Karla Andrade Quevedo

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito D.M., 22 de septiembre de 2021.

VISTOS.- El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa 45-17-AN, Acción por Incumplimiento, emite el siguiente auto.

Agréguese al proceso el escrito presentado el 01 de septiembre de 2021 por María Lorena Figueroa Costa, en calidad de directora nacional de patrocinio de la Contraloría General del Estado (“**CGE**”) y delegada del Contralor General del Estado subrogante mediante el cual solicita aclaración y ampliación de la sentencia dictada el 18 de agosto de 2021 por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

I. Antecedentes procesales

1. El 05 de octubre de 2017, Aldrin Díaz Puglla, en calidad de procurador judicial del capitán de navío Alejandro Vela Loza, director general y representante legal del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, presentó una acción por incumplimiento en contra de la CGE, por el presunto incumplimiento de los pronunciamientos del Procurador General del Estado (“**PGE**”) No. 08653 de 07 de mayo de 2014 y No. 13965 de 06 de enero de 2005.
2. El 18 de agosto de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia No. 45-17-AN/21, mediante la cual resolvió aceptar la acción presentada, declaró el incumplimiento de la obligación contenida en los pronunciamientos del PGE referidos previamente y dictó medidas de reparación. Dicha sentencia fue notificada a las partes el 27 de agosto de 2021 conforme a la razón sentada por la Secretaria General del Organismo.
3. El 01 de septiembre de 2021, María Lorena Figueroa Costa, en calidad de directora nacional de patrocinio de la CGE y delegada del Contralor General del Estado subrogante (“**solicitante**”) presentó un escrito mediante el cual solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia No. 45-17-AN/21.

II. Oportunidad

4. El pedido de aclaración y ampliación fue presentado el 01 de septiembre de 2021 y la sentencia No. 45-17-AN/21 fue notificada el 27 de agosto de 2021, por lo que, este ha sido presentado dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”).

III. Fundamentos de la solicitud

5. La solicitante señala que en el párrafo 36 de la sentencia No. 45-17-AN/21, la Corte Constitucional consideró que los pronunciamientos del PGE “*contienen mandatos*

general y abstractos, y que no están dirigidos a un grupo en particular [...]. Ante lo cual, es necesario que la Corte Constitucional, amplie (sic) la sentencia, estableciendo: ¿cuáles son las atribuciones legales para que la Procuraduría General del Estado, pueda expedir normas generales y abstractas con el mismo valor que una ley?”.

6. Asimismo, manifiesta que del mismo párrafo, *“no se evidencia la motivación referente al análisis que fue realizado para concluir que a los pronunciamientos del Procurador General del Estado, se les ha considerado una Ley o una sentencia; por lo que, solicitamos que se aclare, ¿cuáles fueron los fundamentos para que se haya considerado a los pronunciamientos como una resolución, abstracta, general y subsidiaria, para que pueda configurarse el requisito de excepcionalidad de una acción por incumplimiento de norma?”.*
7. Al respecto, la solicitante considera que del contenido de los pronunciamientos acusados de incumplidos se desprende que existe una decisión concreta y particular dado que se absolvió consultas específicas entre el ISSFA y la CGE, declarando derechos y obligaciones respecto de ambas instituciones. Por ello, en su criterio, no serían generales. Además, considera que el hecho de que la sentencia haya dispuesto que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo correspondiente determine el monto que la CGE debe devolver al ISSFA, evidencia *“que este conflicto, debió seguirse por la vía ordinaria – contenciosa administrativa, donde se debía cumplir el debido proceso [...], para distraer el error de aceptación de la acción por incumplimiento de norma, dispone que las instituciones remitan documentación al Tribunal, para el conocimiento análisis y decisión correspondiente”* (sic).

IV. Análisis de la solicitud de aclaración y ampliación

8. El artículo 440 de la Constitución señala que *“las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”.*
9. De acuerdo con lo señalado por esta Corte, los dictámenes y sentencias constitucionales pueden ser aclarados cuando contienen conceptos oscuros o de difícil comprensión. Asimismo, la ampliación cabe cuando el fallo ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos. En ningún caso, la aclaración y ampliación pueden modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional.
10. En el párrafo 34 de la sentencia No. 45-17-AN/21 esta Corte dejó sentado que de acuerdo al texto de los artículos 3 literal e) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, vigente en el año 2004, el PGE estaba facultado para absolver, de forma vinculante, consultas *“sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley”*¹.

¹ Conforme se señaló en el pie de página 24 de la misma sentencia, la palabra “constitucionales” fue suprimida a través de la sentencia No. 002-09-SAN-CC, caso No. 0005-08-AN de 02 de abril de 2009.

11. Asimismo, en el párrafo 36 de la misma sentencia, claramente, se estableció que, en el caso concreto, los pronunciamientos del PGE contenían un mandato general y abstracto que consistía en que *“no se debían considerar los aportes de los afiliados del ISSFA”* para el cálculo de la contribución del cinco por mil a favor de la CGE, que los pronunciamientos no estaban dirigidos a un individuo o grupo de individuos sino *“al ente que debe determinar el monto de la contribución”*, que eran vinculantes y que *“no se agotan con su cumplimiento dado que debían ser tomados en cuenta cada vez que se realizaba el cálculo de la contribución del cinco por mil a favor de la CGE”*. Por lo que, esta Corte estimó que dichos pronunciamientos cumplían con los requisitos para ser considerados normas y, en consecuencia, ser objeto de acción por incumplimiento.
12. De lo expuesto, se evidencia que la sentencia No. 45-17-AN/21 no es oscura ni dejó sin resolver algún punto de la controversia. Al contrario, esta Corte constata que, en realidad, la solicitante pretende cuestionar que la sentencia No. 45-17-AN/21 haya determinado que los pronunciamientos del PGE eran normas objeto de la acción por incumplimiento. Estos cuestionamientos no se refieren a ningún punto oscuro de la sentencia que requiera ser aclarado o la omisión de resolver un punto controvertido, sino únicamente demuestran su inconformidad con lo decidido en la sentencia No. 45-17-AN/21.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **NEGAR** el pedido de aclaración y ampliación por improcedente.
2. **DISPONER** que las partes estén a lo resuelto en la sentencia No. 45-17-AN/21.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.09.27
15:28:35 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, en sesión ordinaria de miércoles 22 de septiembre de 2021; el Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría no consigna su voto, por haber emitido voto salvado en la sentencia 45-17-AN/21.- Lo certifico.

AIDA
SOLEDAD
GARCIA
BERNI

Firmado
digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 68-18-IS/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

Quito, D.M. 25 de agosto de 2021

CASO No. 68-18-IS

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional verifica el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de acción extraordinaria de protección No. 254-17-SEP-CC y, luego del análisis correspondiente, desestima la acción por estar integralmente cumplida.

I. Antecedentes

1.1. Hechos que originaron el proceso judicial

1. La doctora Zoila María del Carmen Ojeda Ordóñez de Larco (**accionante**) inició juicio verbal sumario por honorarios profesionales en contra del señor Carlos Enrique Fierro Morales, solicitando el pago de \$ 50.000. El 5 de septiembre de 2013, el juez Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha aceptó la demanda y dispuso el pago de los honorarios.¹
2. El 16 de mayo de 2016, Carlos Enrique Fierro Morales presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 5 de septiembre de 2013. Mediante sentencia No. 254-17-SEP-CC, de 9 de agosto de 2017, la Corte Constitucional aceptó la acción, dejó sin efecto la sentencia impugnada y dispuso que otra autoridad jurisdiccional de lo civil conozca y resuelva el proceso.
3. Mediante auto de 8 de septiembre de 2017, Edwin Cevallos Ampudia, juez (e) de la Unidad Judicial Civil con sede en la Parroquia Iñaquito, provincia de Pichincha (**Unidad Judicial**), en atención a lo dispuesto por la Corte Constitucional, se inhibió de conocer la causa y remitió el juicio para el sorteo correspondiente.

¹El proceso se signó con el número No. 17321-2008-1397. El Dr. Marco Rene Albán Núñez en su calidad de juez, dispuso el pago de los honorarios requeridos al señor Carlos Enrique Fierro Morales en favor de la doctora Zoila María del Carmen Ojeda Ordóñez de Larco. En la sentencia se dispuso el pago de los honorarios profesionales en atención a la prestación realizada por la demandante en un "juicio de Lesiones seguido en el Juzgado Quinto de lo Penal de Pichincha, causa No. 625-2007 en contra del señor Edwin Sierra Mejía y por las demás actuaciones realizadas por la profesional concernientes al cobro de las utilidades adeudadas a la parte demandada por parte del HOTEL RÍO AMAZONAS, descontando los abonos realizados por el demandado, valores que serán liquidados pericialmente".

4. Mediante auto de fecha 21 de septiembre de 2017, la jueza María Belén Domínguez Salazar, de la Unidad Judicial, avocó conocimiento del caso y corrió traslado de la recepción del proceso a las partes.
5. El 4 de abril de 2018, mediante sentencia, la entonces jueza de la Unidad Judicial desechó la demanda por falta de prueba.
6. El 26 de octubre de 2018, la jueza de la Unidad Judicial negó la aclaración y ampliación de la sentencia solicitada por la accionante y, el 13 de noviembre de 2018, negó la solicitud de revocatoria del auto de 26 de octubre de 2018.
7. El 14 noviembre de 2018, la accionante presentó acción de incumplimiento de sentencia alegando el incumplimiento de la sentencia No. 254-17-SEP-CC, de 9 de agosto de 2017, dictada por este Organismo.
8. El 3 de diciembre de 2018, la accionante presentó demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 4 de abril de 2018, misma que fue inadmitida por el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, el 27 de junio de 2021.²
9. El 2 de junio de 2021, la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo avocó conocimiento de la causa y otorgó el plazo de 5 días para que la Unidad Judicial Civil con sede en la Parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito remita un informe sobre la demanda de incumplimiento.

II. Competencia

10. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (**LOGJCC**), la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

III. Fundamentos y contestación a la acción de incumplimiento

3.1. De la parte accionante

11. En su demanda³ la accionante alega que la sentencia que resolvió la acción extraordinaria de protección no “[...] ordenó que se cambie la decisión de pago (inserte en la sentencia) simplemente la sentencia constitucional ordena que manteniendo la ratio o

² Al respecto, la Sala de Admisión consideró que la acción incumplió con los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 62 numeral 1, e incurrió en la causal de inadmisión prevista en el numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

³ Así también en escritos presentados ante este Organismo fechados: 29 de junio de 2020, 22 de septiembre de 2020, 9 de diciembre de 2020, 29 de enero de 2021 y 13 de mayo de 2021.

razón de pago se motive adecuadamente la sentencia. Las actuaciones del demandado de (sic) Carlos Fierro solo demuestra su inadecuada forma de actuar”.

- 12.** Refiere que “[...] conforme la ordeno (sic) la Corte Constitucional se elabore la nueva sentencia motivando adecuadamente la decisión, pero sin perjudicar mis intereses económicos que justificados están en demasía, tanto por la procuración judicial otorgada por el Sr. Carlos Fierro en mi favor ante Notario Público; así como por el trabajo realizado que incorporado está en este proceso”.
- 13.** Finalmente, solicita que: i) se condene en gastos, costas procesales y nuevos honorarios profesionales al señor Carlos Fierro y ii) se disponga el sorteo correspondiente para que otra autoridad jurisdiccional de lo civil conozca y resuelva el proceso.

3.2. De la parte accionada

- 14.** Luis Sebastián Saltos Pinto, juez de la Unidad Judicial, mediante escrito presentado el 2 de julio de 2021, manifiesta que: i) la jueza que emitió la sentencia ya no se encuentra a cargo de la Unidad Judicial, y, ii) se ha dado cumplimiento a la sentencia No. 254-17-SEP-CC pues se realizó un nuevo sorteo el día 21 de septiembre de 2017, en virtud del cual conoció y resolvió la causa la jueza María Belén Domínguez Salazar, quien dictó sentencia de conformidad con los parámetros señalados en la mencionada sentencia constitucional, el día 4 de abril de 2018.

3.3. De la parte accionante en el proceso del juicio de honorarios

- 15.** Mediante escritos presentados los días 14 de enero de 2021 y 8 de junio de 2021, Carlos Enrique Fierro Morales, por medio de su abogado, Alvarito Miranda Martínez, solicita que se niegue la demanda por: i) no cumplir con los requisitos legales, y ii) pretender una valoración probatoria por parte de la Corte Constitucional.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

- 16.** Correspondiendo verificar el cumplimiento integral de la sentencia No. 254-17-SEP-CC, dictada por la Corte Constitucional el 9 de agosto de 2017, este Organismo realiza el siguiente análisis:
- 17.** La decisión cuyo cumplimiento se demanda dispuso expresamente:

3.1 Dejar sin efecto la sentencia dictada el 5 de septiembre de 2013, por el Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Pichincha, dentro del juicio verbal sumario por honorarios profesionales N.º 17321-2008-1397.

3.2 Disponer, que previo sorteo correspondiente, otra autoridad jurisdiccional de lo civil conozca y resuelva el proceso verbal sumario por honorarios profesionales referido en el numeral precedente, en observancia a una aplicación integral de esta decisión

constitucional, esto es considerando la decisum o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la ratio.

- 18.** Respecto de la primera obligación, la Corte Constitucional ha señalado que este tipo de medidas se ejecutan de forma directa e inmediata a partir de la notificación a las partes procesales con la sentencia constitucional,⁴ sin que sean necesarias actuaciones particulares por parte de la autoridad judicial. Por lo que, se debe considerar que una vez notificada la sentencia No. 254-17-SEP-CC, de 9 de agosto de 2017, dicha medida fue ejecutada de forma integral.
- 19.** En cuanto a la segunda medida, de la revisión del expediente de instancia, se verifica que con fecha 8 de septiembre de 2017, Edwin Cevallos Ampudia, juez (e) de la Unidad Judicial, se inhibió de conocer la causa y dispuso que *“previo sorteo pase a conocimiento de uno de los jueces de lo civil de la Unidad Judicial del cantón Quito, para lo cual remítase inmediatamente a la Coordinación a fin de que se cumpla con el sorteo de la causa”*.
- 20.** Posteriormente, mediante auto de 21 de septiembre de 2017, la jueza María Belén Domínguez Salazar avocó conocimiento del caso, indicando que: *“[u]na vez que se ha llevado a cabo el sorteo de Ley correspondiente, avoco conocimiento en la presente causa en mi calidad de Jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha. Póngase en conocimiento de las partes la recepción del proceso, para los fines legales consiguientes”*.
- 21.** Finalmente, con fecha 4 de abril de 2018, la jueza María Belén Domínguez Salazar, emitió sentencia desechando la demanda por falta de prueba. En consecuencia, esta Corte observa que la segunda medida contenida en la sentencia No. 254-17-SEP-CC también fue ejecutada.
- 22.** Ahora bien, respecto al argumento de la accionante de que habría un incumplimiento de la sentencia dado que la Corte Constitucional habría ratificado la obligación de pagar en su favor el valor de \$ 50.000 por los servicios profesionales prestados, pues no *“[...] ordenó que se cambie la decisión de pago (inserte en la sentencia) simplemente la sentencia constitucional ordena que manteniendo la ratio o razón de pago se motive adecuadamente la sentencia”*,⁵ cabe precisar que las medidas de reparación tendientes a que se vuelva a dictar una sentencia no implican una obligación de que los jueces fallen de una u otra manera, pues aquello constituye una intromisión en la justicia ordinaria y una desnaturalización del objeto de la acción⁶. Por consiguiente, el hecho de que la sentencia haya sido desfavorable a sus intereses no constituye *per se* un incumplimiento de la sentencia No. 254-17-SEP-CC.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 35-15-IS/20 de 19 de agosto de 2020, párr. 27, 35-12-IS/19 de 28 de mayo de 2019, párr. 15, y 3-17-IS/21 de 30 de junio de 2021, párr. 30.

⁵ Demanda de acción extraordinaria de protección, pág. 5 vta.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencias Nos. 39-14-IS/20 de 06 de febrero de 2020, 33-16-IS/21 de 03 de marzo de 2021 y 43-17-IS/21 de 19 de mayo de 2021.

23. Asimismo, es necesario tener en cuenta que la competencia de la Corte es observar que los jueces sean garantes de los derechos constitucionales; de esta manera, la sentencia en análisis se limitó a declarar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. Por lo que, al existir una vulneración a un derecho constitucional se dejó sin efecto la sentencia impugnada y se dispuso que un nuevo juez conozca la causa, debiendo emitir una decisión de acuerdo con los parámetros de la motivación determinados en la sentencia, sin que ello implique que inexorablemente deba mantenerse la decisión de aceptar la demanda de cobro de honorarios. Así, no se observa la configuración del incumplimiento de lo dispuesto en la sentencia.

V. 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 resuelve:

1. Desestimar la acción de incumplimiento presentada.
2. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.08.30
11:28:40 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 25 de agosto de 2021.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0068-18-IS

RAZÓN.- Siento por tal que, el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes treinta de agosto de dos mil veintiuno, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración y ampliación No. 68-18-IS/21
Jueza ponente: Karla Andrade Quevedo

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito D. M., 20 de octubre de 2021.

VISTOS. - El Pleno de la Corte Constitucional, dentro de la causa 68-18-IS, Acción de Incumplimiento, emite el siguiente auto.

Agréguese al proceso el escrito presentado el 1 de septiembre de 2021 por Zoila María del Carmen Ojeda Ordóñez, mediante el cual solicita ampliación de la sentencia dictada el 25 de agosto de 2021 por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador.

I. Antecedentes procesales

1. El 14 de noviembre de 2018, Zoila María del Carmen Ojeda Ordóñez presentó una acción de incumplimiento alegando el presunto incumplimiento de la sentencia No. 254-17-SEP-CC, de 9 de agosto de 2017.
2. El 25 de agosto de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional desestimó la acción planteada al considerar que en la sentencia No. 254-17-SEP-CC determinó, como reparación, que se emita una nueva sentencia, sin que ello implicara una disposición a los jueces de acoger o no las pretensiones de Zoila María del Carmen Ojeda Ordóñez. Dicha sentencia fue notificada a las partes el 31 de agosto de 2021, conforme a la razón sentada por la Secretaria General del Organismo.
3. El 01 de septiembre de 2021, Zoila María del Carmen Ojeda Ordóñez (**“solicitante”**) presentó un escrito mediante el cual solicitó la ampliación de la sentencia No. 68-18-IS/21.

II. Oportunidad

4. El pedido de ampliación fue presentado el 01 de septiembre de 2021 y la sentencia No. 68-18-IS/21 fue notificada el 31 de agosto de 2021, por lo que, este ha sido presentado dentro del término establecido en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (**“CRSPCCC”**).

III. Fundamentos de la solicitud

5. La solicitante señala que, en virtud de la sentencia No. 68-18-IS/21 en su “[...] *entender queda sin lugar a reclamo el pago de honorarios y por lo mismo me siento en indefensión frente a la violación que se está ejecutando a mi derecho a recibir la justa remuneración [...]*”. Por lo cual, solicita “[...] *se me indique cual (sic) es la causa real o jurídica por la que Ustedes estiman no debo cobrar por el trabajo realizado*”.
6. Así también, manifiesta que “[e]n la Sentencia cuya ampliación solicito constan datos errados como es el hecho de que Carlos Fierro Morales a través de su Abogado presentó acción extraordinaria de protección el **16 de Mayo de 2016 contra una**

Sentencia emitida, según Ustedes mismo reconocen el 5 de Septiembre de 2013, es decir con extemporaneidad absoluta, no a los veinte días establecidos por la ley, sino tres años después afirmando que pedía el recurso contra el pago de intereses que se estaba dando en ejecución de sentencia en el Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil de Quito; posteriormente el nuevo Abogado del demandado Carlos Fierro impulsa la causa como recurso extraordinario de protección contra toda la Sentencia y en la resolución, jamás los Señores Jueces Constitucionalistas han apreciado las nefastas incongruencias que se han dado en este proceso por lo que [...] solicito que se atienda el recurso de Ampliación [...]”

IV. Análisis de la solicitud de ampliación

7. El artículo 440 de la Constitución señala que *“las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”*.
8. De acuerdo con lo señalado por esta Corte, los dictámenes y sentencias constitucionales pueden ser aclarados cuando contienen conceptos oscuros o de difícil comprensión. Asimismo, la ampliación cabe cuando el fallo ha omitido resolver alguno de los puntos controvertidos. En ningún caso, la aclaración y ampliación pueden modificar la decisión emitida por la Corte Constitucional.¹
9. En primer lugar, la solicitante pide que este Organismo determine las causas por las cuáles *“no deb[e] cobrar por el trabajo realizado”*. Al respecto, es necesario precisar que la sentencia No. 68-18-IS/21 resolvió únicamente respecto del alegado incumplimiento de la sentencia No. 254-17-SEP-CC. En esta sentencia, se declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, y, en consecuencia, se ordenó emitir una nueva sentencia que respete el indicado derecho. De modo que, la cuestión respecto de si le debían o no los honorarios no constituyó un punto controvertido en la acción de incumplimiento.
10. En segundo lugar, en cuanto al error aducido por la solicitante en los datos de la acción extraordinaria de protección, en el párrafo 2 de la sentencia No. 68-18-IS/21, esta Corte referenció únicamente los antecedentes del caso, en concreto, la fecha en que se presentó la acción extraordinaria de protección en virtud de la cual se emitió la sentencia No. 254-17-SEP-CC. Ahora bien, la cuestión de si dicha acción extraordinaria de protección fue presentada por Carlos Fierro Morales de forma inoportuna, no constituye materia de pronunciamiento de esta Corte a través de la acción de incumplimiento de sentencias. De lo anterior, se desprende que lejos de existir un error, lo que la solicitante pretende mediante su solicitud de ampliación es un pronunciamiento de esta Corte respecto de los hechos del proceso originario y de la acción extraordinaria de protección planteada.
11. De lo expuesto, se evidencia que la sentencia No. 68-18-IS/21 no dejó sin resolver algún punto de la controversia. Al contrario, esta Corte constata que, en realidad, la solicitante solamente pretende un pronunciamiento de la Corte en el que determine la procedencia

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1373-16-EP/20 de 16 de diciembre de 2020, párr., 10

del pago de honorarios a su favor. En tal sentido, demuestra su inconformidad con lo resuelto en la sentencia.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **NEGAR** el pedido de ampliación por improcedente.
2. **DISPONER** que las partes estén a lo resuelto en la sentencia No. 68-18-IS/21.
3. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
 Firmado digitalmente
 por LUIS HERNAN
 BOLIVAR SALGADO
 PESANTES
 Fecha: 2021.10.25
 19:46:42 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 20 de octubre de 2021.- Lo certifico

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
 Firmado digitalmente
 por AIDA
 SOLEDAD
 GARCIA BERNI
 Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Sentencia No. 70-11-IN/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

Quito, D.M. 22 de septiembre de 2021

CASO No. 70-11-IN

EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EXPIDE LA SIGUIENTE

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo de las Ordenanzas Metropolitanas números 79, 91, 139 y 169, que establecen la tasa por servicios de seguridad ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito. En el análisis del caso se verifica que la normativa originalmente impugnada ha sido derogada y únicamente el contenido del artículo III.130 se encuentra replicado y vigente en el artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Luego de efectuado el análisis constitucional, se concluye que la normativa impugnada se contrapone con lo dispuesto en los artículos 53 y 301 de la Constitución, por lo que se resuelve declarar la inconstitucionalidad con efecto diferido del artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, y por conexidad se declara la inconstitucionalidad de los artículos 1541, 1542, 1543 y 1544 del mismo cuerpo normativo.

I. Procedimiento de la Corte Constitucional

1. El 28 de diciembre del 2011, José Julián Semanate y María Lorena Narváez Espinosa, por sus propios derechos, presentaron una acción de inconstitucionalidad en contra de las siguientes ordenanzas expedidas por el Concejo Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito: i) Ordenanza No. 79 publicada en el Registro Oficial No. 735, de 31 de diciembre de 2002; ii) Ordenanza No. 91 publicada en el Registro Oficial No. 121 de 9 de julio de 2003; iii) Ordenanza No. 139 publicada en el Registro Oficial No. 530, de 23 de febrero de 2005; y, iv) Ordenanza No. 169 publicada en el Registro Oficial No. 202, de 3 de febrero de 2006.
2. El 28 de diciembre del 2011, la Secretaria General de la Corte Constitucional certificó que respecto de la acción interpuesta no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
3. En auto de 30 de mayo del 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, dispuso a los accionantes que aclaren y completen su demanda, conforme lo dispuesto en el artículo 79 numerales 3 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).
4. El 25 de junio de 2012, José Julián Semanate y María Lorena Narváez Espinosa, presentaron escrito completando la demanda, por lo que en auto de 20 de marzo del 2013, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, avocó conocimiento de la causa

No. 0070-11-IN y admitió a trámite la acción, disponiendo: correr traslado con la providencia y la demanda a los señores Alcalde y Procurador Metropolitano del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito; además de requerir a la Secretaría General del Concejo Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que remita a esta Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la normativa impugnada; poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional¹, además de disponer que se cuente con el Procurador General del Estado.

5. El 23 de abril del 2013, el Pleno del Organismo procedió a realizar el sorteo de las causas, correspondiendo la sustanciación de la presente causa a la ex jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, quien avocó conocimiento de la misma mediante auto de 6 de junio de 2013.
6. El 05 de febrero de 2019, fueron posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, luego de lo cual, en virtud del sorteo de 19 de marzo de 2019 correspondió su sustanciación a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, quien, mediante auto de 26 de febrero de 2020, avocó conocimiento de la causa y convocó a las partes procesales y terceros interesados a audiencia pública para el 16 de marzo de 2020, que con motivo del estado de excepción decretado por la pandemia del COVID-19, fue diferida para el 1 de septiembre de 2020, a las 10h00.
7. El 1 de septiembre de 2020, se llevó a efecto la audiencia pública, en forma telemática, y a la misma comparecieron el abogado Luis Javier Bustos Aguilar, en representación de los accionantes, el señor José Julián Semanate y María Lorena Narvárez Espinosa; el abogado Fernando Rojas Yerovi, en representación de la Procuraduría Metropolitana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; el ingeniero Adrián Haro Haro, Gerente General de la EP EMSEGURIDAD, acompañado del abogado Víctor Agustín Velasteguí Rodríguez, Director Jurídico de la EP EMSEGURIDAD.

II. Norma respecto de la cual se demanda la inconstitucionalidad

8. Los accionantes impugnaron las normas contenidas en las siguientes ordenanzas municipales: i) Ordenanza No. 79 publicada en el Registro Oficial No. 735, de 31 de diciembre de 2002; ii) Ordenanza Nro. 91 publicada en el Registro Oficial No. 121 de 9 de julio de 2003; iii) Ordenanza No. 139 publicada en el Registro Oficial No. 530, de 23 de febrero de 2005; y, iv) Ordenanza No. 169 publicada en el Registro Oficial No. 202, de 3 de febrero de 2006, cuyo texto disponía lo siguiente:

Ordenanza Municipal No. 79 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 735 del 31 de diciembre de 2002

¹ El resumen de la demanda de la causa No. 70-11-IN se publicó en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 932, de 12 de abril de 2013.

Art. 1 Incorpórese al Capítulo XI, al Título II del Libro Tercero del Código Municipal el siguiente texto:

CAPITULO XII

DE LAS TASAS POR SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Art. III.130.a.- LA TASA. - Se establece una tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito. La tasa se pagará de acuerdo con las siguientes tarifas a partir del 2003 y se ajustará para los próximos años de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor Urbano (IPCU) establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC al 30 de noviembre del año anterior:

a) Predios destinados preferentemente a vivienda:

Sector	Tarifa mensual en USD.	Tarifa anual en USD.
1	2,250	27
2	1,917	23
3	1,583	19
4	1,250	15
5	1,000	12
6	0,750	9
7	0,500	6
8	0,333	4
9	0,167	2

b) Predios destinados a actividades preferentemente económicas y de servicios:

Categorías	Sector	Tarifa mensual en USD.	Tarifa anual en USD.
Primera	1, 2, 3	2,500	30
Segunda	4, 5, 6	2,000	24
Tercera	7, 8, 9	1,500	18

Art. III.130.b.- DEL FONDO ESPECIAL DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA E INSEGURIDAD CIUDADANA.- Se crea el Fondo Especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad Ciudadana, al cual se destinan los valores recaudados por concepto de tasa por los servicios de Seguridad Ciudadana, determinados en el artículo anterior que serán prestados a través de la Corporación Metropolitana de seguridad y Convivencia Ciudadana la que administrará dicho fondo.

Ordenanza Metropolitana No. 91 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 121 de 09 de julio de 2003

Art. 1.- Al final del artículo II.130.a, se incluirá otro inciso que dirá: “No estarán sujetos al pago de la tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana, las personas DE LA TERCERA EDAD que reúnan las condiciones fijadas por el Art. 14 de la Ley del Anciano, LOS JUBILADOS Y LOS DISCAPACITADOS, propietarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA.-

Las personas DE LA TERCERA EDAD, LOS JUBILADOS Y LOS DISCAPACITADOS, propietarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito, quienes hayan cancelado el valor de la mencionada tasa correspondiente al año 2003, darán a conocer este particular por escrito, a la Dirección Financiera Tributaria, a fin de que este valor sea considerado como pago anticipado del Impuesto Predial por los años venideros.

DISPOSICIONES FINALES.-

PRIMERA.- Se notificará de esta reforma a las entidades y organismos municipales encargados de su recaudación.

SEGUNDA.- La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de su sanción sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Ordenanza Metropolitana No. 139 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 530 de 23 de febrero de 2005

Art. 1.- En el artículo III.130.a del Código Municipal, suprimase lo siguiente:

“...y se ajustará para los próximos años de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor Urbano (IPCU) establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC al 30 de noviembre del año anterior”.

DISPOSICIÓN GENERAL

Esta reforma tendrá aplicación a partir del año 2004 incluido, por lo que se mantendrán también para el año 2005 las tarifas anuales fijadas en las tablas del artículo III.130.a del Concejo Municipal, mientras el Concejo Metropolitano no las modifique mediante la respectiva Ordenanza.

Ordenanza Metropolitana No. 169, “Reformatoria al Art.III. 130.A de la Ordenanza No. 79, reformada por las ordenanzas metropolitanas No. 91 y No. 139”, emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 202 de 3 de febrero de 2006

Art. 1.- Manténgase el sistema catastral de clasificación de los predios urbanos de nueve sectores socio económicos, conforme fueron considerados para la determinación del impuesto predial urbano del año 2005, para efectos de la determinación de los valores a pagar por concepto de tasa por servicios de seguridad ciudadana por el año 2006.

Art. 2.- Los valores determinados por concepto de tasa por servicios de seguridad ciudadana serán recaudados por la Municipalidad conjuntamente con el impuesto predial urbano correspondiente al año 2006.

Art. 3.- La presente ordenanza entrará en vigencia a partir del primero de enero del 2006, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

9. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, publicado en el Registro Oficial No 902 de 7 de mayo de 2019, derogó expresamente las Ordenanzas Metropolitanas números 79, 91 y 139². El contenido de la Ordenanza No. 169, por otra parte, no fue incluido en aquella codificación.
10. En la Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito publicada el 14 de julio de 2021 se establece lo siguiente:³

*LIBRO III
DEL EJE ECONÓMICO
LIBRO III.5
PRESUPUESTO, FINANZAS Y TRIBUTACIÓN
TÍTULO IV
DE LAS TASAS
CAPÍTULO VII
DE LA TASA POR LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA*

art. 1540.- La tasa.- Se establece una tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito. La tasa se pagará de acuerdo con las siguientes tarifas a partir del 2003.

a. Predios destinados preferentemente a vivienda:

Sector	Tarifa mensual en USD.	Tarifa anual en USD.
1	2,250	27
2	1,917	23
3	1,583	19
4	1,250	15
5	1,000	12
6	0,750	9
7	0,500	6
8	0,333	4
9	0,167	2

² La Ordenanza Metropolitana No. 001, “Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito”, publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 902, de 7 de mayo de 2019, en su Disposición Derogatoria, estableció lo que sigue: “Deróguense todas las Ordenanzas que se detallan en el cuadro adjunto (Anexo Derogatorias), con excepción de sus disposiciones de carácter transitorio hasta la verificación del efectivo cumplimiento de las mismas; y, sin perjuicio de la continuación de los procedimientos iniciados al amparo de las normas descritas en el anexo derogatorias, hasta su culminación conforme la norma vigente al momento de su inicio”. Dentro del cuadro denominado Anexo Derogatorias se encuentran referidas las ordenanzas metropolitanas No. 79, 91 y 139.

³ La última codificación de la Ordenanza Metropolitana No. 001, “Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito”, fue publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 1615, de 14 de julio de 2021.

b. Predios destinados a actividades preferentemente económicas y de servicios:

Categorías	Sector	Tarifa mensual en USD.	Tarifa anual en USD.
Primera	1, 2, 3	2,500	30
Segunda	4, 5, 6	2,000	24
Tercera	7, 8, 9	1,500	18

No estarán sujetos al pago de la tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana, las personas de la tercera edad que reúnan las condiciones fijadas por el artículo 14 de la Ley del Anciano, los jubilados y los discapacitados, propietarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito.

art. 1541.- Área rural.- La tarifa anual de la tasa por los servicios de seguridad ciudadana en el área rural o suburbana será de USD 2,00; y, para los predios destinados a actividades preferentemente económicos y de servicios en éstas áreas será de USD 4,00.

art. 1542.- Régimen de propiedad horizontal.- Para el cobro de la tasa por servicios de seguridad ciudadana a los propietarios de inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal, se tomará en cuenta únicamente la unidad principal y no las complementarias, tales como parqueaderos, bodegas, secaderos, lavanderías, jardines, patios, balcones o terrazas.

art. 1543.- Plan de prevención de la inseguridad y violencia en el Distrito Metropolitano de Quito.- Los recursos provenientes de esta tasa de seguridad ciudadana serán administrados por la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana y se destinarán al financiamiento del Plan de Prevención de la Inseguridad y Violencia en el Distrito Metropolitano de Quito, acorde a las directrices establecidas por la Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad.

art. 1544.- Exoneración especial.- Quedan exonerados del pago de la tasa de seguridad los propietarios de inmuebles, a cuyo cargo o cuidado se encuentren personas con discapacidad, para lo cual presentarán la respectiva certificación otorgada por las entidades públicas competentes sobre la materia.

III. Pretensión y Fundamentos

3.1 Demanda de acción pública de inconstitucionalidad

- 11.** Los accionantes, José Julián Semanate y María Lorena Narváez Espinosa, inician su demanda, con citas de distintos autores, buscando definir y distinguir la tasa y el impuesto, en tal sentido señalan que: “(...) *El autor ecuatoriano, Dr. Robert Blacio Aguirre, en su artículo ‘El Tributo en el Ecuador’, define a la Tasa como ‘una prestación en dinero que debe pagar el contribuyente pero únicamente cuando recibe la realización de un servicio efectivamente prestado por el ente recaudador, ya sea en su persona o en sus bienes (...) La tasa no es un impuesto, sino el pago que una persona realiza por la utilización de un servicio, por tanto, si el servicio no es utilizado, no existe obligación de pagar (...) Mientras el impuesto es de obligatorio pago por todos los*

contribuyentes, la tasa la pagan solo para aquellas personas que hagan uso de un servicio, por tanto, no es obligatorio (...)”.

12. Seguidamente refieren los accionantes que, la forma de cobro de la tasa de seguridad se asemeja más al cobro de un impuesto pues: *“1. Se paga con carácter obligatorio. 2. Es para todos los dueños de predios del Distrito Metropolitano de Quito, y 3. Se cobra a todos hagan o no uso del servicio”*.
13. Asimismo, señalan los accionantes que: *“(...) el servicio prestado deberá ser divisible y medible. La propia naturaleza de la Seguridad, nos señala lo absurdo (sic) pretender dividir y medir aquel servicio, pues de este concepto se desprenden tan solo percepciones de seguridad e inseguridad y no existe un mecanismo real de medida y división del Servicio. Por lo tanto, de la ausencia de tales elementos, (...) resulta cada vez más obvio, que tal servicio no es el que correspondería al cobro de una tasa”*.
14. De igual forma refieren el texto de los artículos 132 y 301 de la Constitución y alegan que: *“(...) la ordenanza demandada proviene de una actividad del Municipio que excede las facultades conferidas a ésta (sic) por la Constitución puesto que bajo la figura de tasa se pretende recaudar un impuesto (...) al no ofrecer ningún servicio a la ciudadanía (...) De esta manera la mal llamada Tasa de Seguridad Ciudadana contraviene las normas constitucionales y principios tributarios de reserva de ley estipulados en los artículos 132 y 301 de la Constitución (sic) y en consecuencia por atentar al principio de Legalidad, al denominar equivocadamente tasa a un verdadero impuesto a través de una norma que incluso es jerárquicamente inferior según lo establece el Art. 425 de la Constitución(...)*”.
15. Añaden que: *“(...) es sólo el Estado central quien tiene competencias en temas de seguridad, inhabilitando al Municipio que cree supuestas ‘tasas’ para el ejercicio de una competencia que es indudablemente es (sic) indelegable. Por lo que (...) viola el artículo 261 de la Constitución”*.
16. Finalmente, señalan que: *“el artículo 53 de la Constitución determina que las empresas que prestan servicios públicos deberán tener sistemas de medición respecto a los servicios que presten. Además que determina la responsabilidad que tendrá el Estado, por la falta de prestación de servicios pagados, lo cual podrá constituir un caso de negligencia”*.
17. Con estos antecedentes, los accionantes, solicitan que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de: *“(...)’La Tasa por Servicios de Seguridad Ciudadana’ regulada por la Ordenanza Municipal No. 79, publicada en el Registro Oficial No. 735 del 31 de Diciembre de 2002, la reforma introducida por la Ordenanza Municipal No.91, publicada en el RO No. 121 de 9 de julio de 2003; y las modificaciones incorporadas por la Ordenanza Municipal No.139, publicada en el RO No. 530 de 23 de Febrero de 2005, por la cual se crea la denominada Tasa. La Ordenanza Reformatoria No. 169, publicada en el Registro Oficial 202 de 3 de febrero de 2006, a la Tasa de Seguridad Ciudadana”*.

3.2 Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

18. El 11 de septiembre de 2020, el abogado Teo Balarezo Cueva, Subprocurador Metropolitano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en adelante “Municipio de Quito”, presentó por escrito los argumentos vertidos en la audiencia pública.
19. En primer lugar, señala que: *“Las Ordenanzas que regulan la tasa de servicios de seguridad ciudadana respecto a las cuales se propuso la Acción fueron derogadas por el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (...) publicado en el Registro Oficial [Edición Especial] Nro. 902 de 7 de mayo de 2019. En ese sentido, al no ser parte del ordenamiento jurídico las Ordenanzas en contra de las que se propuso la Acción, la Corte Constitucional deberá, en su sentencia, desechar la Acción propuesta”*.
20. Seguidamente, el Municipio de Quito articula sus argumentos sobre la constitucionalidad de la tasa de seguridad de la siguiente forma:
 - a. Haberse expedido en ejercicio de las facultades legislativas previstas por el régimen jurídico para el GAD DMQ, en especial, de la facultad o potestad tributaria para crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales;
 - b. Devenir de una competencia de protección dentro de una circunscripción asignada de acuerdo al régimen jurídico aplicable; y,
 - c. Establecer un hecho generador vinculado a la prestación de un servicio público efectivo y divisible, exigido en el ejercicio de la potestad tributaria del GAD DMQ.

Haberse expedido en ejercicio de facultades legislativas del GAD DMQ.

21. El Municipio de Quito indica que: *“(...) la Constitución estableció un modelo de Estado cuyo gobierno se ejerce de forma descentralizada y planificada. (...) En esta medida, la organización territorial del Estado está conformada por distintos niveles de gobierno (...) por mandato constitucional del art. 273, la descentralización de competencias y su correspondiente asunción por parte de los GAD, conlleva la transferencia de recursos suficientes y necesarios para su ejercicio y gestión. Por ello, la Constitución establece las bases del esquema de recursos financieros de titularidad de los GAD, para el ejercicio de las competencias descentralizadas. En concreto, según los principios de subsidiaridad, solidaridad y equidad, este esquema de recurso se compone de (i) los recursos financieros propios (en general, por vía de autogestión y recaudación tributaria); y, (ii) participación en las rentas del Estado (en lo principal, por vía de asignaciones presupuestarias)”*.

22. Señala asimismo que, a partir de la disposición del artículo 239 de la Constitución, el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), se encarga de regular el proceso de autonomías y descentralización, previsto en la Constitución.
23. En relación a lo anterior refiere que, el artículo 5 del COOTAD define a la autonomía como un “(...) *derecho y capacidad efectiva ‘para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes’*. Además, el artículo referido aborda la autonomía en sus distintas dimensiones (i) política, (ii) administrativa y, (iii) financiera”.
24. Asimismo, alega que: “*Para el ejercicio de las competencias descentralizadas de los GAD, su gestión, el cumplimiento de sus fines y la observancia del derecho y garantía de la autonomía, en particular la financiera, el Título VI del COOTAD, regula los recursos financieros de los GAD. En particular, el art. 163 del COOTAD prevé que los GAD (i) generarán sus propios recursos financieros y, (ii) ‘como parte del Estado, participarán de sus rentas’, según los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial’*”.
25. Señala que: “*La facultad normativa tributaria de los GADs comporta la creación, modificación, exoneración y supresión, mediante ordenanza de tasas y de contribuciones especiales de mejoras (potestad tributaria seccional) y, de regulación de impuestos, únicamente en los elementos cualitativos o cuantitativos habilitados legalmente (...) Para el ejercicio de la facultad normativa tributaria, en relación con tasas y contribuciones especiales de mejoras, de acuerdo con el núm 5. del art. 264 y art. 266 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, pueden (i) crear, (ii) modificar, o (iii) suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. De conformidad con el art. 266 ibídem, los gobiernos autónomos distritales, tienen las mismas competencias que los municipales. En particular, el art. 87 letra c) del COOTAD determina como competencia del Concejo Metropolitano, la de crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que se presta y obras que se ejecute’*”.
26. Finaliza esta sección indicando que: “(...) (i) *se requiere de un acto normativo de categoría de ordenanza para la creación, modificación o extinción de tasas o contribuciones especiales o de mejora; y, (ii) el Concejo Metropolitano es el órgano competente para instrumentar, a través del correspondiente procedimiento establecido la modificación de tasas y contribuciones especiales en el ámbito de los servicios que presta el Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito’*”.

Devenir de una competencia de protección dentro de la circunscripción asignada de acuerdo al régimen jurídico aplicable.

27. El Municipio de Quito transcribe el texto del artículo 226 de la Constitución y señala que “(...) *las instituciones del Estado y toda persona que actúe en virtud de una potestad*

estatal ejercerán las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. (...) En lo que atañe a la protección integral de los cantones y distritos metropolitanos, en general, a nivel constitucional, el art. 393 de la Constitución determina que (i) el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos; y, (ii) la planificación y aplicación de las políticas se encarga a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno”.

- 28.** Precisa que: *“A nivel infraconstitucional, el COOTAD y el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público («COESCOP»), regulan la labor complementaria a la seguridad integral que brinda el Estado a través de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.(...)En particular, el COOTAD, en el art. 84 letra j, establece como funciones del GAD metropolitano, la implementación de sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales, incluyendo la conformación de consejos (sic) cantonales y redes de protección de derechos de grupos de atención prioritaria, y la creación y coordinación de los consejos de seguridad ciudadana metropolitanos, con la participación de la Policía Nacional, comunidad, y otros organismos relacionados con la materia de seguridad”.*
- 29.** Asimismo indica que: *“El COESCOP, en el art. 218 reconoce que los GADs metropolitanos y municipales, por medio de sus entidades complementarias de seguridad, desarrollan operaciones relacionadas con el control del espacio público; prevención, detección, disuasión e investigación de la infracción; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitolaria y respuesta ante desastres y emergencias; con la finalidad de realizar una adecuada gestión de riesgos y promover una cultura de paz, colaborando al mantenimiento de la seguridad integral de la sociedad y del Estado. (...) En complemento, el art. 244 del COESCOP, prevé que las facultades locales de rectoría, planificación, regulación, gestión y control de las entidades complementarias de seguridad son de competencia de los GADs municipales y metropolitanos, las que se enmarcarán, en lo relevante, en las normas establecidas por el órgano rector nacional”.*
- 30.** Finalmente indica que *“(...) la seguridad pública, de acuerdo con el art. 4 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado («LSPE»), se rige, entre otros, por el principio de complementariedad, por el que, la seguridad pública es responsabilidad del Estado en su generalidad. Es así que los GADs, como se dijo, por medio de sus entidades complementarias de seguridad, desarrollan operaciones relacionadas con el control del espacio público; prevención, detección, disuasión e investigación de la infracción; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitolaria y respuesta ante desastres y emergencias; con la finalidad de realizar una adecuada gestión de riesgos y promover una cultura de paz, colaborando al mantenimiento de la seguridad integral de la sociedad y del Estado”.*

Establecer un hecho generador vinculado a la prestación de un servicio público efectivo y divisible.

31. El Municipio de Quito, señala que: “(...) Nuestro ordenamiento jurídico no contiene una definición de tasa, por lo que, para definirla es necesario acudir a la doctrina y jurisprudencia especializada (...) La Corte Constitucional, en la Sentencia Nro. 003-09-SIN-CC, caso Nro. 0021- 09-IA, sostuvo, en general, que la tasa «es un tributo vinculado cuyo hecho generador consiste en la realización de una actividad estatal» y señaló que «entre los elementos de la tasa, además de la competencia del órgano que las emite, se encuentra la prueba de la prestación» (...) tomando como referencia a Valdés Costa, la Corte, enlista las siguientes: (i) divisibilidad, (ii) naturaleza jurídica; (iii) funcionamiento efectivo; (iv) ventaja; (v) voluntad; y, (vi) destino de la recaudación”.
32. Asimismo refiere que: “(...) La Tasa (vigente) por servicios de seguridad ciudadana se adecúa a los elementos esenciales y características diferenciadoras mencionadas (...) Los servicios prestados son divisibles, en el sentido que las personas beneficiadas por ellos se identifican por su calidad de propietarias de bienes inmuebles destinados a la vivienda o a actividades económicas (art. III.5.232 del Código Municipal). (...) La prestación del servicio es efectiva, puesto que los servicios de seguridad se ejecutan a través de las diversas actuaciones, actividades, programas, proyectos y demás acciones que realiza la EP EMSEGURIDAD (...) En relación a la exigibilidad de la Tasa, nace del poder de imperio del Estado y no de ningún elemento contractual, en particular se origina en un acto normativo del GAD DMQ, expedido dentro del marco de sus competencias” (énfasis en el original).
33. Enfatiza que: “(...) El Municipio, dentro del marco de sus competencias, en relación a la protección integral, a través de la Tasa se han implementado, sistemas y políticas de protección integral en la ciudad que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos, ha formulado y ejecutado políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana. Ello no se contrapone o invalida en forma alguna la competencia exclusiva del gobierno central establecida en el núm.1 del art. 261 de la Constitución que se refiere a la defensa nacional, protección interna y orden público, relacionada, en específico, a las funciones y atribuciones que ejercitan las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional sobre la base de la Ley Orgánica de Defensa Nacional y Ley de Seguridad Pública y del Estado (...)”.
34. Finalmente, concluye que: “Sobre la base de lo indicado en los párrafos y apartados anteriores, no habría vulnerado en forma alguna la Constitución, ni particularmente sus arts. 82, 132, 261, 301 y 425”.

3.3 Posición de la Procuraduría General del Estado (“PGE”)

35. La Procuraduría General del Estado mediante escrito de 3 de mayo del 2013 manifestó que al solicitar la inconstitucionalidad de la normativa que establece la tasa de seguridad ciudadana para el Distrito Metropolitano de Quito, se desconoce el deber del Estado y

de los Gobiernos Seccionales Autónomos de garantizar la seguridad humana a través de las políticas y acciones integradas, como lo establece el artículo 393 de la Constitución.

36. Afirma que la demanda presentada no tiene argumentos claros sobre la inconstitucionalidad solicitada, de ninguna manera justifica la solicitud de control abstracto de la constitucionalidad ya que no demuestra la incompatibilidad contra norma expresa y tampoco especifica que dichas normas contravengan alguna disposición constitucional o violen algún derecho o principio constitucional, al contrario el espíritu de las normas impugnadas es garantizar la seguridad de la ciudadanía, en pro al mandato constitucional que garantiza a sus habitantes el derecho a la seguridad.
37. Confunde las definiciones de seguridad ciudadana con defensa nacional, protección interna y orden público, que si bien es cierto corresponde al Estado Central, esto no significa que los Gobiernos Seccionales Autónomos no puedan ejecutar planes, proyectos y programas cuyo objetivo sea la seguridad ciudadana, conforme el artículo 54 del COOTAD.
38. Finalmente refiere que los fundamentos de la demanda atacan la forma en la que se ha publicado la tasa por servicios de seguridad ciudadana, por lo que en observancia de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 78 de la LOGJCC la demanda de inconstitucionalidad debía proponerse hasta un año a partir de su publicación, habiendo transcurrido en la causa cinco años contados a partir de la publicación de la última reforma de la norma impugnada, el derecho de los accionantes ha caducado.

3.4. Amicus curiae presentados en la causa.

3.4.1. Martín Francisco Páez Córdova

39. En su calidad de *amicus curiae* señala que el tributo impugnado mediante esta acción, no cumple con los parámetros establecidos tanto en doctrina, como en jurisprudencia, para considerarse una tasa, ya que no está individualizada la prestación del servicio.
40. Agrega que al no recibir una contraprestación del servicio como tal, perdería su esencia de tasa y debería denominarse impuesto, y como tal debía haberse creado mediante ley. Por el contrario, al ser un tema de seguridad ciudadana, la competencia la ejerce el Estado Central.

3.4.2. Adriana Paola Pimentel Llerena y Pedro Gómez de la Torre

41. En su calidad de *amicus curiae* señalan que según dispone el artículo 163 de la Constitución quienes atenderán y brindarán seguridad ciudadana son los miembros de la Policía Nacional, seguidamente refiere el contenido del artículo 23 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que define a la seguridad ciudadana como una política de Estado, cuyo fin es la prevención y disminución de la delincuencia, los municipios en su calidad de gobiernos autónomos descentralizados, únicamente se encargarían de coordinar dicha actividad en función del artículo 31 del COOTAD.

42. Sobre lo anterior, consideran que el Municipio de Quito se encuentra tomando atribuciones que no le han sido conferidas, más allá de la ordenanza impugnada. La competencia que tiene el Estado Central sobre el tema de la seguridad es indelegable.

3.4.3. EP EMSEGURIDAD

43. El 13 de marzo de 2020, Adrián Daniel Haro Haro, gerente general de la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, en adelante “EP EMSEGURIDAD”, compareció en la causa y señaló que su representada *“(...) sucede jurídicamente a la Empresa Municipal de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, EMSEGURIDAD –Q y a CORPOSEGURIDAD, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, operativa y financiera, responsable de dar apoyo y soporte logístico a entidades de derecho público y privado, para la prevención de la violencia, para la seguridad humana, la gestión de riesgos y la convivencia ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito”*.
44. La EP EMSEGURIDAD señala que *“(...) el Código Municipal para el Distrito Metropolitano (...) establece una tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito metropolitano de Quito, la cual será administrada por la EP EMSEGURIDAD (...) La tasa de servicios para seguridad ciudadana establecida en el artículo III.5.232, señala que su objetivo está enfocado para el beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito metropolitano de Quito, es así que, se ha definido en la misma ordenanza cobros en proporción a su destino y utilización y tomando en cuenta criterios de acciones afirmativas para las personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria, las cuales no están sujetos (sic) al pago de la tasa”*.
45. La EP EMSEGURIDAD señala que administra la tasa de seguridad acorde a las directrices emitidas por la Secretaría General de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio de Quito, las cuales se plasman en la ejecución de los siguientes proyectos:

“3.1 Prevención y convivencia pacífica, cuyo objetivo es promover la participación ciudadana para la ejecución conjunta de acciones en los espacios públicos de los barrios del D.M.Q (...) Entre las principales actividades ejecutadas en este proyecto tenemos: La implementación de sistemas de video vigilancia en el DMQ (...) mantenimiento de servicios de conectividad en espacios Públicos y sistema de transporte público (...) Diseños y estudios para recuperación de espacios públicos (...) Diseño y Construcción de Centros de Equidad y Justicia (...) Sensibilización, capacitación y difusión para la prevención del consumo de adolescentes y jóvenes a ser impartidas en la programación de las Fiestas de Quito. 3.2 Prevención de la violencia intrafamiliar, género, maltrato infantil y violencia sexual (...) 3.3. Apoyo logístico, cuyo objetivo es garantizar el funcionamiento y operación de las entidades municipales y demás entidades que son parte del Sistema Integrado de Seguridad; entre las principales actividades de este proyecto se contemplan: (...) Bienes y servicios para el funcionamiento del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano (...) Mantenimiento de la infraestructura eléctrica y tecnológica del Sistema integrado de

Seguridad (...) Enlaces de datos para el ECU 911.(...) Bienes y servicios entregados para uso de la Policía Nacional (...) y, servicio de telecomunicaciones para la conectividad de enlaces para 23 UPCs, en las cuales se encuentran operando las alarmas comunitarias instaladas por la empresa”.

- 46.** Finalmente señala que “(...) las actividades que realiza la EP EMSEGURIDAD con cargo a la tasa de seguridad se destinan al financiamiento del Plan de Prevención de la Inseguridad y Violencia en el Distrito Metropolitano de Quito, lo cual es un fin constitucionalmente válido, conforme lo dispuesto en los artículos 3 numeral 8, y 393 de la Constitución de la República del Ecuador”.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte

4.1 Competencia

- 47.** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, conforme al artículo 436 numerales 2, 3 y 4 de la Constitución; los artículos 75, 76, 90 y 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, los artículos 71, 72 y 75 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

4.2 Consideraciones previas

- 48.** Esta Corte verifica que, la Ordenanza Metropolitana No. 79, con las reformas introducidas en las Ordenanzas Metropolitanas números 91 y 139, fue derogada expresamente por la codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito de 7 de mayo de 2019, por lo que dejó de integrar el ordenamiento jurídico ecuatoriano. En tanto que, el contenido de la Ordenanza Metropolitana No. 169 reformativa de la Ordenanza Metropolitana No. 79, no fue incluido en aquella codificación, ni en la actual codificación del Código Municipal de 14 de julio de 2021.
- 49.** En razón de lo anterior, corresponde a este organismo verificar si en la actual normativa, persiste el contenido de los artículos originalmente demandados como inconstitucionales, conforme lo determina el artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC⁴, para lo cual se sistematizará el contenido de las normas referidas, de la siguiente forma:

⁴ El artículo 76 numeral 9 de la LOGJCC, dispone lo que sigue: “Artículo. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios (...) 9. Configuración de la unidad normativa.- Se presume la existencia de unidad normativa en los siguientes casos: a) Cuando la disposición acusada o su contenido se encuentran reproducidos en otros textos normativos no demandados; b) Cuando no es posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada, sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y, c) Cuando la norma impugnada es consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas”.

Ordenanzas Metropolitanas	Código Municipal para el D.M. de Quito																																																																				
<p>Ordenanza Municipal No. 79 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial n° 735 del 31 de diciembre del 2002</p> <p>Art. 1 Incorpórese al Capítulo XI, al Título II del Libro Tercero del Código Municipal el siguiente texto:</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO XII DE LAS TASAS POR SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA</p> <p>Art. III.130.a.- LA TASA. - Se establece una tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito. La tasa se pagará de acuerdo con las siguientes tarifas a partir del 2003 <u>y se ajustará para los próximos años de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor Urbano (IPCU) establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC al 30 de noviembre del año anterior:</u></p> <p>a) Predios destinados preferentemente a vivienda:</p> <table border="1" data-bbox="225 1361 746 1809"> <thead> <tr> <th>Sector</th> <th>Tarifa mensual en USD.</th> <th>Tarifa anual en USD.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1</td><td>2,250</td><td>27</td></tr> <tr><td>2</td><td>1,917</td><td>23</td></tr> <tr><td>3</td><td>1,583</td><td>19</td></tr> <tr><td>4</td><td>1,250</td><td>15</td></tr> <tr><td>5</td><td>1,000</td><td>12</td></tr> <tr><td>6</td><td>0,750</td><td>9</td></tr> <tr><td>7</td><td>0,500</td><td>6</td></tr> <tr><td>8</td><td>0,333</td><td>4</td></tr> <tr><td>9</td><td>0,167</td><td>2</td></tr> </tbody> </table> <p>b) Predios destinados a actividades preferentemente económicas y de servicios:</p>	Sector	Tarifa mensual en USD.	Tarifa anual en USD.	1	2,250	27	2	1,917	23	3	1,583	19	4	1,250	15	5	1,000	12	6	0,750	9	7	0,500	6	8	0,333	4	9	0,167	2	<p>Codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 1615 de 14 de julio de 2021.</p> <p style="text-align: center;">LIBRO III DEL EJE ECONÓMICO LIBRO III.5 PRESUPUESTO, FINANZAS Y TRIBUTACIÓN TITULO IV DE LAS TASAS CAPÍTULO VII DE LA TASA POR LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA</p> <p>art. 1540- La tasa.- Se establece una tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito. La tasa se pagará de acuerdo con las siguientes tarifas a partir del 2003.</p> <p>a. Predios destinados preferentemente a vivienda:</p> <table border="1" data-bbox="794 1256 1326 1704"> <thead> <tr> <th>Sector</th> <th>Tarifa mensual en USD.</th> <th>Tarifa anual en USD.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>1</td><td>2,250</td><td>27</td></tr> <tr><td>2</td><td>1,917</td><td>23</td></tr> <tr><td>3</td><td>1,583</td><td>19</td></tr> <tr><td>4</td><td>1,250</td><td>15</td></tr> <tr><td>5</td><td>1,000</td><td>12</td></tr> <tr><td>6</td><td>0,750</td><td>9</td></tr> <tr><td>7</td><td>0,500</td><td>6</td></tr> <tr><td>8</td><td>0,333</td><td>4</td></tr> <tr><td>9</td><td>0,167</td><td>2</td></tr> </tbody> </table> <p>b. Predios destinados a actividades preferentemente económicas y de servicios:</p> <table border="1" data-bbox="794 1883 1402 2029"> <thead> <tr> <th>Categorías</th> <th>Sector</th> <th>Tarifa mensual en USD.</th> <th>Tarifa anual en USD.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Primera</td> <td>1, 2, 3</td> <td>2,500</td> <td>30</td> </tr> </tbody> </table>	Sector	Tarifa mensual en USD.	Tarifa anual en USD.	1	2,250	27	2	1,917	23	3	1,583	19	4	1,250	15	5	1,000	12	6	0,750	9	7	0,500	6	8	0,333	4	9	0,167	2	Categorías	Sector	Tarifa mensual en USD.	Tarifa anual en USD.	Primera	1, 2, 3	2,500	30
Sector	Tarifa mensual en USD.	Tarifa anual en USD.																																																																			
1	2,250	27																																																																			
2	1,917	23																																																																			
3	1,583	19																																																																			
4	1,250	15																																																																			
5	1,000	12																																																																			
6	0,750	9																																																																			
7	0,500	6																																																																			
8	0,333	4																																																																			
9	0,167	2																																																																			
Sector	Tarifa mensual en USD.	Tarifa anual en USD.																																																																			
1	2,250	27																																																																			
2	1,917	23																																																																			
3	1,583	19																																																																			
4	1,250	15																																																																			
5	1,000	12																																																																			
6	0,750	9																																																																			
7	0,500	6																																																																			
8	0,333	4																																																																			
9	0,167	2																																																																			
Categorías	Sector	Tarifa mensual en USD.	Tarifa anual en USD.																																																																		
Primera	1, 2, 3	2,500	30																																																																		

Categorías	Sector	Tarifa mensual en USD.	Tarifa anual en USD.	Segunda	4, 5, 6	2,000	24	
				Tercera	7, 8, 9	1,500	18	
Primera	1, 2, 3	2,500	30	<p>No estarán sujetos al pago de la tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana, las personas de la tercera edad que reúnan las condiciones fijadas por el artículo 14 de la Ley del Anciano, los jubilados y los discapacitados, propietarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p>art. 1541.- Área rural.- La tarifa anual de la tasa por los servicios de seguridad ciudadana en el área rural o suburbana será de USD 2,00; y, para los predios destinados a actividades preferentemente económicas y de servicios en éstas áreas será de USD 4,00.</p> <p>art. 1542.- Régimen de propiedad horizontal.- Para el cobro de la tasa por servicios de seguridad ciudadana a los propietarios de inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal, se tomará en cuenta únicamente la unidad principal y no las complementarias, tales como parqueaderos, bodegas, secaderos, lavanderías, jardines, patios, balcones o terrazas.</p> <p>art. 1543.- Plan de prevención de la inseguridad y violencia en el Distrito Metropolitano de Quito.- Los recursos provenientes de esta tasa de seguridad ciudadana serán administrados por la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana y se destinarán al financiamiento del Plan del Prevención de la Inseguridad y Violencia en el Distrito Metropolitano de Quito, acorde a las directrices establecidas por la Secretaría responsable de la seguridad y gobernabilidad.</p> <p>art. 1544.- Exoneración especial.- Quedan exonerados del pago de la tasa de seguridad los propietarios de inmuebles, a cuyo cargo o cuidado se encuentren personas con discapacidad, para lo cual presentarán la respectiva certificación otorgada por las</p>				
Segunda	4, 5, 6	2,000	24					
Tercera	7, 8, 9	1,500	18					
<p><u>Art. III.130.b.- DEL FONDO ESPECIAL DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA E INSEGURIDAD CIUDADANA.- Se crea el Fondo Especial de Prevención de la Violencia e Inseguridad Ciudadana, al cual se destinan los valores recaudados por concepto de tasa por los servicios de Seguridad Ciudadana, determinados en el artículo anterior que serán prestados a través de la Corporación Metropolitana de seguridad y Convivencia Ciudadana la que administrará dicho fondo.</u></p>								

	<u>entidades públicas competentes sobre la materia.</u>
<p>Ordenanza Metropolitana No. 91 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 121 de 09 de julio del 2003</p> <p>Art. 1.- Al final del artículo II.130.a, se incluirá otro inciso que dirá: “No estarán sujetos al pago de la tasa para cubrir los servicios de seguridad ciudadana, las personas DE LA TERCERA EDAD que reúnan las condiciones fijadas por el Art. 14 de la Ley del Anciano, LOS JUBILADOS Y LOS DISCAPACITADOS, propietarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito.</p> <p><u>DISPOSICIÓN TRANSITORIA.-</u> <u>Las personas DE LA TERCERA EDAD, LOS JUBILADOS Y LOS DISCAPACITADOS, propietarios de bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito, quienes hayan cancelado el valor de la mencionada tasa correspondiente al año 2003, darán a conocer este particular por escrito, a la Dirección Financiera Tributaria, a fin de que este valor sea considerado como pago anticipado del Impuesto Predial por los años venideros.</u></p> <p><u>DISPOSICIONES FINALES.-</u> <u>PRIMERA.- Se notificará de esta reforma a las entidades y organismos municipales encargados de su recaudación.</u> <u>SEGUNDA.- La presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de su sanción sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.</u></p>	
<p>Ordenanza Metropolitana No. 0139 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 530 de 23 de febrero del 2005</p> <p>Art. 1.- En el artículo III.130.a del Código Municipal, suprimase lo siguiente: “...y se ajustará para los próximos años de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor Urbano (IPCU) establecido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC al 30 de noviembre del año anterior”.</p> <p><u>DISPOSICIÓN GENERAL</u></p>	

<p><u>Esta reforma tendrá aplicación a partir del año 2004 incluido, por lo que se mantendrán también para el año 2005 las tarifas anuales fijadas en las tablas del artículo III.130.a del Concejo Municipal, mientras el Concejo Metropolitano no las modifique mediante la respectiva Ordenanza.</u></p>	
<p>Ordenanza Metropolitana No. 0169 emitida por el Concejo Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 202 de 3 de febrero del 2006</p>	
<p><u>La Ordenanza Metropolitana reformativa al Art. III.130.a de la Ordenanza N° 0079, reformada por las ordenanzas metropolitanas n° 0091 y N° 0139, del Código Municipal relacionado con la tasa por servicios de seguridad ciudadana.</u></p>	
<p><u>Art. 1.- Manténgase el sistema catastral de clasificación de los predios urbanos de nueve sectores socio económicos, conforme fueron considerados para la determinación del impuesto predial urbano del año 2005, para efectos de la determinación de los valores a pagar por concepto de tasa por servicios de seguridad ciudadana por el año 2006.</u></p>	
<p><u>Art. 2.- Los valores determinados por concepto de tasa por servicios de seguridad ciudadana serán recaudados por la Municipalidad conjuntamente con el impuesto predial urbano correspondiente al año 2006.</u></p>	
<p><u>Art. 3.- La presente ordenanza entrará en vigencia a partir del primero de enero del 2006, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.”</u></p>	

50. Comparado el contenido de estas normas se evidencia que las normas originalmente demandadas: artículo II.130.b de la Ordenanza Metropolitana No. 79; Disposición Transitoria y Disposiciones Finales de la Ordenanza Metropolitana No. 91; Disposición General de la Ordenanza Metropolitana No. 139 ; y los artículos 1,2 y 3 de la Ordenanza Metropolitana No. 169, ya no constan en la normativa municipal vigente, y por su contenido no tienen capacidad para surtir efectos en la actualidad, ni tienen la posibilidad de lograr que sus efectos sean aplicados más allá del momento en que dejaron de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo.⁵ Es decir, que carecen de efectos ulteriores respecto de los cuáles proceda un análisis de la Corte.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 29-16-IN/21, de 21 de julio de 2021, párrafo 20.

- 51.** En tanto que, el artículo III.130.a de la Ordenanza No. 79 con las reformas introducidas en el artículo 1 de la Ordenanza No. 91 y en el artículo 1 de la Ordenanza Metropolitana No. 139, se encuentra reproducido en el artículo 1540 de la actual codificación del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, por lo que se identifica que subsiste el contenido de una de las normas cuya inconstitucionalidad se demandó originalmente, lo cual permitiría realizar un análisis de constitucionalidad extendido. Es decir, que se configura el principio de unidad normativa⁶, por lo que se procede a realizar el análisis de constitucionalidad de la norma referida.
- 52.** En función a los fundamentos de las pretensiones, expuestos en los párrafos 11 al 17 *supra*, se formulan los siguientes problemas jurídicos:
- a.** **¿El artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, transgrede las normas constitucionales que establecen la competencia del gobierno central para regular la seguridad pública?**
 - b.** **¿El artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, vulnera los principios de legalidad y de reserva de ley?**
 - c.** **¿El artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, contraviene lo previsto en el artículo 53 de la Constitución?**

4.3 Resolución de los problemas jurídicos

4.3.1 ¿El artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, transgrede las normas constitucionales que establecen la competencia del gobierno central para regular la seguridad pública?

- 53.** Los accionantes alegan que las normas impugnadas contravienen el artículo 261 de la Constitución, que establece: *“Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público”*.
- 54.** Al respecto es preciso señalar que el artículo 3 número 8 de la Constitución de la República, establece como un deber primordial del Estado, en general, *“8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral”*. Esta disposición constitucional se refiere a toda la organización estatal de modo integral, es decir, todas las entidades públicas deben coadyuvar a que se asegure la protección de las personas y sus bienes, acorde a su ámbito de competencias.
- 55.** Asimismo, el propio texto constitucional en su artículo 260 establece que: *“Art. 260.- El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”*, en tanto que, el artículo

⁶ Artículo 76, numeral 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

393 dispone: “**Art. 393.- El Estado garantizará la seguridad humana través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encarga a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno**”. (Énfasis añadido).

- 56.** En este sentido, las normas constitucionales referidas son claras en determinar que la seguridad es un deber primordial del Estado, en general; que el ejercicio de competencias exclusivas, como la protección interna, no excluye el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de un servicio público y actividades de colaboración y complementariedad a los diferentes niveles de gobierno, que incluye a los gobiernos autónomos descentralizados (GADs), en específico los municipales; y que, en el caso específico de las políticas de seguridad humana, tampoco excluye que la planificación y aplicación de las mismas se encargue a estos niveles de gobierno.
- 57.** En casos similares, en los que se ha cuestionado que los gobiernos municipales puedan intervenir en la seguridad interna, este Organismo se ha pronunciado indicando que “(...) *no es posible concluir, sin más, que los gobiernos municipales están constitucionalmente prohibidos de intervenir en la seguridad interna (...) puesto que existen otras normas en sentido contrario, es decir, que hacen partícipes en forma colaborativa a los municipios de las políticas de seguridad ciudadana, así, por ejemplo, el artículo 54.n del COOTAD, que establece que son funciones del gobierno municipal crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, y el artículo 60.q del COOTAD, que atribuye al alcalde la formulación y ejecución, en forma coordinada, de las políticas locales sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana*”⁷.
- 58.** Sobre lo anterior, el fallo citado ha destacado el contenido de los artículos 54 literal n⁸ y 60 literal q⁹ del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial (COOTAD). Así también podría referirse lo que establece el artículo 218 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público¹⁰ (COESCOP), que prevé que las

⁷ Corte Constitucional, Sentencia No.15-14-IN/20 y acumulados, de 21 de octubre de 2020. En esta sentencia la Corte desestimó las acciones de inconstitucionalidad propuestas contra una ordenanza que estableció una tasa, por el servicio de operación, monitoreo, transmisión de datos y servicios de enlaces ejecutados por la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil.

⁸ COOTAD, artículo 54 literal n: “*Art. 54.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal las siguientes: (...) n) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana (...)*”.

⁹ *Ibidem*, artículo 60 literal q: “*Art. 60.- Atribuciones del alcalde o alcaldesa.- Le corresponde al alcalde o alcaldesa: (...) q) Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana(...)*”.

¹⁰ COESCOP, artículo 218: “*Artículo 218.- Naturaleza.- Las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales, son organismos con potestad pública en su respectivo ámbito de competencia, que desarrollan operaciones*

entidades de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados realizan una labor complementaria a la seguridad integral que brinda el Estado central a través de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

59. En tal sentido, se observa que la disposición normativa cuya inconstitucionalidad se demanda no implica el ejercicio de una competencia privativa del gobierno central, por lo que se descarta que transgreda el texto constitucional.

4.3.2 ¿El artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, vulnera los principios de legalidad y reserva de ley?

60. En el presente caso, el argumento de los accionantes se ha centrado en señalar que la norma impugnada (actual art. 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito) ha configurado un tributo que no es posible llamarlo tasa debido a que no cumpliría con los requisitos que por sus características lo componen, vulnerando de esta manera los principios de legalidad y reserva de ley, en materia tributaria.
61. En tal razón, el análisis de este Organismo determinará la naturaleza jurídica del tributo contenido en la normativa demandada; y, verificará si la forma en la que se ha configurado el tributo contravendría los principios constitucionales de legalidad y reserva de ley.
62. En relación a la naturaleza jurídica de la tasa a partir de su configuración como tributo, en específico, y los caracteres que la componen, este organismo se ha pronunciado en la sentencia No. 65-17-IN/21, en los siguientes términos:

“Las tasas son tributos vinculados a un determinado accionar estatal. Por tanto, su hecho generador consiste en la realización de una actividad por parte del Estado como: 1) la prestación de un determinado servicio público colectivo; 2) la ejecución de una actividad administrativa individualizada, 3) la utilización privativa o especial aprovechamiento de un bien de dominio público.

La tasa como tributo ostenta ciertas características particulares. En primer lugar, la tasa constituye una prestación y no una contraprestación. Para el contribuyente, la tasa es una prestación que debe satisfacerse como consecuencia de una determinación normativa. No consiste, por tanto, en una contraprestación derivada de un acuerdo de voluntades entre el contribuyente y el ente prestador del servicio o ejecutor de la actividad pública; como ocurre con los precios públicos.

relacionadas con el control del espacio público; prevención, detección, disuasión e investigación de la infracción; apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y respuesta ante desastres y emergencias; con la finalidad de realizar una adecuada gestión de riesgos y promover una cultura de paz, colaborando al mantenimiento de la seguridad integral de la sociedad y del Estado.

Las entidades que regula este libro son de carácter operativo, civil, jerarquizado, disciplinado, técnico, especializado y uniformado. Estas entidades realizan una labor complementaria a la seguridad integral que brinda el Estado a través de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su gestión debe articularse a las políticas del Plan Nacional de Seguridad Integral”.

*En segundo lugar, la tasa como tributo se fundamenta en el **principio de provocación y recuperación de costos**. Este principio deriva en que la tasa no esté encaminada a generar una utilidad o beneficio económico para el ente público que la establece. Por el contrario, tiene como finalidad la recuperación de los costos generados por la prestación del servicio, la ejecución de la actividad administrativa o la utilización privativa de un bien de dominio público. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, la tasa también se fundamenta en el **principio de equivalencia**. De este principio se desprende que el valor de la tasa debe ser equivalente a la cuantía de la actividad pública que la genera” (énfasis añadido).*

- 63.** En virtud de lo anterior, corresponde determinar si la normativa impugnada contiene una tasa, por lo que en primer lugar debe identificarse si el hecho generador de la misma corresponde a un accionar estatal. Al respecto, el artículo 1540 del Código Municipal determina que la tasa se ha establecido para cubrir los servicios de seguridad ciudadana en beneficio de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito, servicios que en la literalidad de la norma, se circunscriben a la seguridad ciudadana de los propietarios y usuarios de los bienes inmuebles ubicados en Quito, y que de acuerdo a la información proporcionada por la empresa EMSEGURIDAD EP incluyen la ejecución de programas, planes y proyectos que se describen en la cita constante en el párrafo 45 *supra*, relacionados con el objeto principal de la empresa pública metropolitana¹¹, sin embargo, esta Corte considera que, aunque el accionar de la empresa pública podría corresponder a la prestación de un servicio público, el mismo debería constar claramente establecido en la norma que contiene la tasa que se cobra por el mismo, de tal forma que permita al usuario identificar el servicio que está pagando, situación que no se verifica en el contenido de la norma impugnada.
- 64.** En relación al **principio de provocación y recuperación de costos**. De la información proporcionada por la EP EMSEGURIDAD, se desprende que, en el periodo del año 2009 hasta julio del año 2020, se recaudaron USD \$81'460.893,98 (Ochenta y un millones, cuatrocientos sesenta mil, ochocientos noventa y tres, 98/100 dólares americanos) y que en el mismo periodo, la EP EMSEGURIDAD destinó los siguientes rubros que se detallan a continuación:

¹¹ El artículo 192 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, establece que el objeto principal de la Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana (EP EMSEGURIDAD) es: “ a. Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y, en general, explotar la infraestructura de los sistemas de seguridad humana, gestión de riesgos y convivencia ciudadana; b. Proporcionar servicios de logística para el desarrollo de operaciones y actividades destinadas a la ejecución de programas de seguridad y riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito, así como en situaciones declaradas de emergencia; c. Proporcionar servicios de patrocinio legal a la ciudadanía en procesos penales en asuntos vinculados con la seguridad pública; d. Administrar el Fondo Metropolitano para la Gestión de Riesgos y Atención de Emergencias, de conformidad con las disposiciones emanadas por parte del Alcalde Metropolitano en circunstancias de emergencia declaradas por él; y, e. Las demás actividades operativas y de prestación de servicios relativas a las competencias que le corresponden al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y metropolitano, en el ámbito de seguridad humana, gestión de riesgos y convivencia ciudadana”.

Proyectos Relacionados con Temas de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Total 2009-2020
Apoyo logístico para la seguridad	32.604.962,28
Atención y respuesta a emergencias y desastres	9.792.348,85
Centros Especializados de Prevención y Atención a Víctimas de Violencia	7.793.328,33
Prevención Situacional	12.532.798,15
Reducción de Riesgos	23.173.206,00
Gastos Operativos Funcionamiento de la Empresa	2.936.419,03
Total	88.833.062,64

Fuente: EP EMSEGURIDAD, Informe de Recaudación y Destino de Tasa por Servicios de Seguridad, constante a fojas 340 a 371 del expediente constitucional de la causa No. 70-11-IN.

65. De la información referida, se desprende que la recaudación por concepto de tasa por servicios de seguridad ciudadana aparentemente cumpliría con la finalidad de recuperar los costos generados por la prestación de estos servicios de seguridad ciudadana, ejecutados por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito a través de la EP EMSEGURIDAD, sin embargo, en la configuración del tributo se ha establecido una tarifa sustentada en valores fijos determinados en un cuadro sectorizado de predios ubicados en el área del Distrito Metropolitano de Quito, que no evidencian una relación directa con el servicio público que el Municipio de Quito aduce prestar a través de la EP EMSEGURIDAD¹², de tal forma que la configuración del tributo no permite a esta Corte establecer que los valores cobrados por esta tasa guarden relación con el costo de producción de los servicios de seguridad ciudadana, por lo que, no se verifica que el tributo contenido en el artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, observe el *principio de provocación y recuperación de costos*, y en consecuencia tampoco se identifica que la normativa impugnada observe el *principio de equivalencia*.

¹² El artículo 566 del COOTAD determina lo que sigue:

Art. 566.- Objeto y determinación de las tasas.- Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio. Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo, cuando se trate de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no debe limitarse por razones económicas y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales de la municipalidad o distrito metropolitano. El monto de las tasas autorizadas por este Código se fijará por ordenanza. (Énfasis añadido).

66. En consecuencia de lo anterior, esta Corte determina que la configuración normativa del tributo contenido en el artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, tal como está presentada, no es adecuada porque en observancia del principio de legalidad en materia tributaria, la propia normativa debe plasmar los elementos esenciales de la tasa por servicios de seguridad ciudadana.
67. En este sentido, el artículo 132 número 3 de la Constitución establece que: “*Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá ley en los siguientes casos: (...) 3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados*” (énfasis agregado).
68. En tanto que, el artículo 301 de la Constitución determina que: “*Art. 301.- Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley*” (énfasis añadido).
69. Es así, que estas disposiciones constitucionales despliegan el principio de legalidad en dos ámbitos, el primero el de los impuestos, cuya creación, modificación y supresión cuenta con reserva de ley, es decir, le corresponde al Legislador; y, el segundo el de otros tributos, que al no tratarse de impuestos, pueden normarse por el órgano constitucional y legalmente competente, como es el caso de las tasas y contribuciones (estos órganos son electos democráticamente por el pueblo, por ello la doctrina se ha referido al respecto como el principio de auto imposición tributaria)¹³.
70. De esta forma, el principio de legalidad se implementa a través de la reserva de ley para el caso de los impuestos; en tanto que en relación a otros tributos no referidos a impuestos, es decir, tasas y contribuciones, se plasma por medio de la competencia constitucional y legal para emitir el acto normativo para el efecto.
71. El alcance de estas dos expresiones del principio de legalidad en materia tributaria, son entonces: i) reserva de ley para impuestos; y, ii) acto normativo de órgano competente para tasas y contribuciones.

¹³ César Montaña Galarza, “Armonización tributaria en la Comunidad Andina”, en “Manual de Derecho Tributario Internacional”, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006, p. 337-338, expone: “*los principios constitucionales de la tributación, especialmente los de legalidad y de reserva de ley son irrenunciables (...) por virtud del poder tributario como expresión de la soberanía fiscal estatal (...) no por disposición de derecho comunitario derivado...por carecer esta última del necesario sustento democrático (...) Normalmente en las Constituciones también se encuentra implícitamente otro principio que es amplio y de gran alcance: se trata del de la autoimposición*”. En virtud del principio de auto imposición tributaria, es el propio pueblo el que a través de sus representantes decide y delibera democráticamente sobre los tributos que se impone, esto a través de una ley tratándose de impuestos y de otros instrumentos tratándose de tasas y contribuciones, como es el caso de las ordenanzas emitidas por los GADs.

72. Esta segunda expresión del principio de legalidad en materia tributaria es el caso específico de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, a los que el artículo 264¹⁴ número 5 de la Constitución autoriza a lo siguiente: “**Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras**” (énfasis añadido).
73. De lo anterior se colige que, debido al principio de legalidad no es posible la concepción de un tributo sino es mediante la emisión de una ley refiriéndose a impuestos; y, de acto normativo de órgano competente tratándose de tasas y contribuciones conforme al ámbito de sus competencias constitucionales y legales.
74. En relación a lo anterior, el artículo 186 del COOTAD¹⁵, establece que los gobiernos autónomos descentralizados municipales, podrán crear, modificar, exonerar o suprimir tasas dentro del ámbito de sus competencias; y, el artículo 87 literal c¹⁶, del mismo cuerpo normativo, determina que es competencia del Concejo Metropolitano, crear, modificar o extinguir tasas por los servicios que se prestan.
75. En el presente caso, la denominada “tasa por servicios de seguridad ciudadana” está contenida en el artículo 1540 de la Ordenanza Metropolitana No. 001, “Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito”, expedida por el Concejo Metropolitano de Quito, que es el órgano competente del Gobierno Autónomo Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, sin embargo, al haberse determinado que la configuración normativa del tributo, tal como se ha presentado en dicha Ordenanza, no es adecuada, ya que no plasma en el propio texto normativo los elementos esenciales de la tasa por servicios de seguridad ciudadana, se concluye que la normativa demandada infringe el principio de legalidad en materia tributaria.
76. Por todo lo anteriormente señalado, el artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, contraviene el principio de legalidad en materia

¹⁴ En la Sentencia No. 003-009-SIN-CC se consideró que “*Si bien es cierto que las reglas constitucionales precedentes denotan una clara intención del constituyente respecto a que la creación, modificación y supresión de tasas y contribuciones especiales se las haga vía ordenanza en ejercicio de una atribución exclusiva de los gobiernos municipales, no es menos cierto que el ámbito de ejercicio de dichas atribuciones se circunscribe a aquellas previstas en el artículo 264 de la Constitución de la República, es decir, como consecuencia de los servicios públicos presta la Municipalidad en desarrollo de sus competencia exclusivas*”.

¹⁵ COOTAD, artículo 186: “*Art. 186.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas (...) por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; el uso de bienes o espacios públicos (...).*

Cuando por decisión del gobierno metropolitano o municipal, la prestación de un servicio público exija el cobro de una prestación patrimonial al usuario, cualquiera sea el modelo de gestión o el prestador del servicio público, esta prestación patrimonial será fijada, modificada o suprimida mediante ordenanza”.

¹⁶ *Ibidem*, artículo 87 literal c: “*Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano.- Al concejo metropolitano le corresponde: (...) c) Crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute;*

tributaria, establecido en el artículo 301 de la Constitución en su segunda expresión, esto es, que el acto normativo del órgano competente para determinar una tasa, en el caso del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito no ha establecido en la Ordenanza respectiva, los elementos esenciales de la tasa por servicios de seguridad ciudadana.

4.3.3 ¿El artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, contraviene lo previsto en el artículo 53 de la Constitución?

77. Los accionantes refieren que la normativa demandada es inconstitucional porque no prevé un sistema de medición de satisfacción conforme lo previsto en el artículo 53 de la Constitución, y para sustentar ello refieren que esto se da porque no existe un servicio efectivamente prestado.

78. El artículo 53 de la Constitución establece que:

“Art. 53.- Las empresas, instituciones y organismos que presten servicios públicos deberán incorporar sistemas de medición de satisfacción de las personas usuarias y consumidoras, y poner en práctica sistemas de atención y reparación.”

El Estado responderá civilmente por los daños y perjuicios causados a las personas por negligencia y descuido en la atención de los servicios públicos que estén a su cargo, y por la carencia de servicios que hayan sido pagados”.

79. Respecto a la alegada inexistencia de un servicio ligado a la tasa de seguridad ciudadana, en el análisis de la naturaleza jurídica del tributo se ha concluido que a pesar de que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha referido la ejecución de planes y proyectos de seguridad por parte de la EP EMSEGURIDAD, la configuración normativa del tributo no permite identificar claramente cuál es el accionar estatal vinculado a la tasa de seguridad por servicios ciudadanos, en tal sentido, al no estar plenamente determinado el accionar estatal, tampoco se evidencia que el mismo cuente con un sistema de medición de satisfacción específico, por lo cual se determina que la norma impugnada contraviene lo determinado en el artículo 53 de la Constitución.

80. Finalmente, esta Corte observa que a pesar de que el análisis constitucional se ha centrado en el contenido del artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, que era la única norma que reproducía el contenido de la normativa originalmente impugnada, se identifica que la actual codificación del referido cuerpo normativo, contiene normas que desarrollan y tienen una conexión estrecha y esencial con el contenido del artículo 1540 del Código Municipal (tasa por servicios de seguridad ciudadana), así, el artículo 1541 establece la tarifa para el cobro anual de la tasa para el área rural; el artículo 1542 establece el cobro de la tasa en inmuebles bajo el régimen de propiedad horizontal; el artículo 1543 determina el destino de la recaudación de la tasa; y, el artículo 1544 establece exoneraciones en el cobro de la tasa por servicios de seguridad.

- 81.** De esta manera, por existir conexidad con el artículo 1540 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 436, numeral 3 de la Constitución y 76 numeral 9, de la LOGJCC, se declara la inconstitucionalidad por el fondo de la los artículos 1541, 1542, 1543 y 1544 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

V. Efectos de la sentencia constitucional.

- 82.** El artículo 95 de la LOGJCC establece que: *“Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro”*. El mismo artículo prevé la posibilidad de que la Corte Constitucional difiera los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad *“(…)cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”*.
- 83.** De la información proporcionada por la EP EMSEGURIDAD, en la que se informa sobre el destino y uso de los valores recaudados por el cobro de la tasa por servicios de seguridad ciudadana, se desprende que, los valores que por este concepto percibe el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, ascienden a la suma aproximada de siete millones de dólares por año¹⁷, los cuales se destinan al financiamiento de proyectos y planes de seguridad, que ante una expulsión inmediata de la normativa impugnada del ordenamiento jurídico, podrían tener efectos inmediatos en su financiamiento.
- 84.** En razón de lo anterior, y considerando que la recaudación de una tasa tiene incidencia directa sobre la capacidad de gestión del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito y su planificación presupuestaria anual, y tomando en consideración el principio de suficiencia recaudatoria consagrado en el artículo 300 de la Constitución, esta Corte considera, al amparo de la norma citada en el párrafo precedente, que en el presente caso procede la declaratoria de inconstitucionalidad con efectos diferidos, por seis meses, a partir de la notificación de la sentencia. En este sentido, las normas declaradas inconstitucionales: artículos 1540, 1541, 1542, 1543 y 1544 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, perderán vigencia, una vez concluido este plazo.
- 85.** El GAD Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, durante el tiempo que resta de vigencia de las normas declaradas inconstitucionales o con posterioridad a que estas pierdan vigencia, podrá tramitar la expedición de la normativa que sustituya a la declarada inconstitucional; tal normativa deberá observar los parámetros contenidos en la presente sentencia.

¹⁷ Fojas 342 vuelta del expediente constitucional de la causa No. 70-11-IN.

VI. 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 resuelve:

1. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad **No. 70-11-IN**.
2. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo, **con efectos diferidos**, de los artículos 1540, 1541, 1542, 1543 y 1544 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, con efectos diferidos conforme lo previsto en el párrafo 84 de la presente sentencia.
3. Ordenar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito que, en caso de que emita normativa que sustituya las normas declaradas inconstitucionales, se plasmen los elementos esenciales de la tasa por servicios de seguridad ciudadana, guardando estricta observancia de los parámetros establecidos en esta sentencia, esto es:
 - 3.1. Que la tasa fijada por servicios de seguridad ciudadana establezca un accionar estatal determinado;
 - 3.2. Que la tarifa que se establezca por los servicios de seguridad ciudadana, responda a los costos en los que incurre el GAD para la prestación del servicio vinculado a la tasa, de tal forma que se respeten el principio de provocación y recuperación de costos y el principio de equivalencia; y,
 - 3.3. Que se establezcan mecanismos de medición de satisfacción del servicio prestado.
4. **Instar** a los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional a observar los parámetros establecidos por la presente sentencia, en el evento de que emitan ordenanzas que establezcan tasas municipales por prestación de servicios de seguridad ciudadana.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente por LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Fecha: 2021.09.27 17:07:36 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que en la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla

Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez; en sesión ordinaria de miércoles 22 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

AIDA Firmado
SOLEDAD digitalmente
GARCIA por AIDA
BERNI SOLEDAD
Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Auto de aclaración No. 70-11-IN/21
Jueza ponente: Carmen Corral Ponce

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 27 de octubre de 2021.

VISTOS.- Quito, D.M., 27 de octubre 2021. Agréguese al expediente constitucional el escrito ingresado el 30 de septiembre de 2021, suscrito por Cinthya Araceli Hervás Novoa, Subprocuradora Metropolitana del Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, por medio del cual solicita aclaración de la sentencia dictada en la causa 70-11-IN. Al respecto, el Pleno de la Corte Constitucional considera:

I. Antecedentes

1. El 22 de septiembre de 2021, mediante la sentencia No. 70-11-IN/21, que fue notificada el 28 de septiembre de 2021, la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:

*“1. **Aceptar** la acción pública de inconstitucionalidad **No. 70-11-IN.***

*2. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo, **con efectos diferidos**, de los artículos 1540, 1541, 1542, 1543 y 1544 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, con efectos diferidos conforme lo previsto en el párrafo 84 de la presente sentencia.*

3. Ordenar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito que, en caso de que emita normativa que sustituya las normas declaradas inconstitucionales, se plasmen los elementos esenciales de la tasa por servicios de seguridad ciudadana, guardando estricta observancia de los parámetros establecidos en esta sentencia, esto es:

3.1 Que la tasa fijada por servicios de seguridad ciudadana establezca un accionar estatal determinado;

3.2 Que la tarifa que se establezca por los servicios de seguridad ciudadana, responda a los costos en los que incurre el GAD para la prestación del servicio vinculado a la tasa, de tal forma que se respeten el principio de provocación y recuperación de costos y el principio de equivalencia; y,

3.3. Que se establezcan mecanismos de medición de satisfacción del servicio prestado.

*4. **Instar** a los gobiernos autónomos descentralizados a nivel nacional a observar los parámetros establecidos por la presente sentencia, en el evento de que emitan ordenanzas que establezcan tasas municipales por prestación de servicios de seguridad ciudadana.*

5. Notifíquese, publíquese y cúmplase”.

II. Sobre el pedido de aclaración

2. En su escrito ingresado el 30 de septiembre de 2021, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, solicita que se aclare la sentencia “(...) Siendo que, toda vez que dentro de (sic) Decisión, como en todo el texto de la Sentencia se hace referencia al artículo 1540 del Código Municipal referente a la tasa de seguridad, sin embargo, dentro de la referida norma vigente y actualizada al 20 de julio de 2021, hay

correspondencia con el artículo 1543 y siguientes, en virtud de evitar un posible error en la identificación de los artículos declarados inconstitucionales, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicitamos a Ud. de la forma más comedida y respetuosa, se sirva aclarar el particular, a fin de poder proceder con la ejecución cabal de la decisión antes referida (...)” .

III. Consideraciones de la Corte Constitucional

3. El artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, reconocen el derecho de las partes procesales para solicitar aclaración de las decisiones constitucionales.
4. La entidad solicitante ha presentado su petición dentro del término establecido en dicha norma.
5. La petición de aclaración procede cuando existiera oscuridad en el contenido de la sentencia.
6. En el análisis efectuado en la sentencia N°. 70-11-IN/21, de 22 de septiembre 2021, este Organismo tomó como referencia para el análisis constitucional la última codificación de la Ordenanza Metropolitana No. 001, “Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito” que según la certificación de la Secretaría del Concejo Metropolitano de Quito: *“se encuentra reenumerado utilizando números cardinales secuenciales, y consecutivos, incluyendo además las siguientes reformas que ha mantenido este Instrumento hasta el 28 de marzo de 2021 (...) -Ordenanza Metropolitana No. 21 sancionada el 22 de marzo de 2021”*¹ (énfasis agregado).
7. Posteriormente a esta fecha se emitieron las siguientes ordenanzas metropolitanas: No. 22 de **26 de abril de 2021**²; No. 23 de **07 de mayo de 2021**; y, No. 24 de **11 de mayo de 2021**³.
8. Esta Corte Constitucional se refirió a la antedicha Codificación que alcanzó hasta la Ordenanza Metropolitana No. 21 de 22 de marzo de 2021, correspondiéndole al Municipio de Quito definir si con las posteriores ordenanzas metropolitanas: No. 22 de 26 de abril de 2021; No. 23 de 07 de mayo de 2021; y, No. 24 de 11 de mayo de 2021, se da una re enumeración del articulado del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en específico del articulado del Capítulo VII del Título IV del Libro III.5 del Código Municipal.

¹ Esta codificación del “Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito”, fue publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 1615, de 14 de julio de 2021.

² La Ordenanza Metropolitana No. 22, fue publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 1583 de 13 de mayo de 2021.

³ Las Ordenanzas Metropolitanas No. 23 y 24, fueron publicadas en el Primer Suplemento del Registro Oficial No. 472 de 14 de junio de 2021.

IV. Decisión

En mérito de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. **Atender** el pedido de aclaración planteado, indicando que la Corte Constitucional en la sentencia 70-11-IN/21 se refirió a la Codificación que alcanzó hasta la Ordenanza Metropolitana No. 21 de 22 de marzo de 2021, correspondiendo al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito determinar si se ha dado una re enumeración de las normas que han sido declaradas inconstitucionales contenidas en el Capítulo VII “De la Tasa por los Servicios de Seguridad Ciudadana” del Título IV del Libro III.5 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.
2. En lo demás, las partes deben estar a lo resuelto en la sentencia 70-11-IN/21.
3. Esta decisión, de conformidad con el artículo 440 de la Constitución, tiene carácter de definitiva e inapelable.
4. Notifíquese y archívese.

LUIS HERNAN BOLIVAR SALGADO PESANTES
Firmado digitalmente
por LUIS HERNAN
BOLIVAR SALGADO
PESANTES
Fecha: 2021.11.02
19:04:03 -05'00'

Dr. Hernán Salgado Pesantes

PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia del Juez Constitucional Ramiro Avila Santamaría; en sesión ordinaria de miércoles 27 de octubre de 2021; la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, no consigna su voto, por ausencia en la sesión de 22 de septiembre de 2021, fecha en la cual se aprobó la sentencia de la causa 70-11-IN.- Lo certifico.

AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI
Firmado digitalmente
por AIDA
SOLEDAD
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni

SECRETARIA GENERAL



Firmado electrónicamente por:
**AIDA SOLEDAD
GARCIA BERNI**

CASO Nro. 0070-11-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto de la sentencia que antecede fue suscrito el día lunes veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno; luego del procesamiento de las observaciones recogidas en la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Documento firmado electrónicamente

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL



Ing. Hugo Del Pozo Barrezueta
DIRECTOR

Quito:
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto
Telf.: 3941-800
Exts.: 3131 - 3134

www.registroficial.gob.ec

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.