



REGISTRO OFICIAL[®]

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República

SUPLEMENTO

Año IV - Nº 850

**Quito, miércoles 28 de
septiembre de 2016**

Valor: US\$ 3,75 + IVA

ING. HUGO DEL POZO BARREZUETA
DIRECTOR

Quito: Avenida 12 de Octubre
N23-99 y Wilson
Segundo Piso

Oficinas centrales y ventas:
Telf. 3941-800
Exts.: 2301 - 2305

Distribución (Almacén):
Mañosca Nº 201 y Av. 10 de Agosto
Telf. 243-0110

Sucursal Guayaquil:
Av. 9 de Octubre Nº 1616 y Av. Del Ejército
esquina, Edificio del Colegio de Abogados
del Guayas, primer piso. Telf. 252-7107

Suscripción anual:
US\$ 400 + IVA para la ciudad de Quito
US\$ 450 + IVA para el resto del país

Impreso en Editora Nacional

128 páginas

www.registroficial.gob.ec

**Al servicio del país
desde el 1º de julio de 1895**

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

RESOLUCIONES:

0793-07-RA Niéguese la apelación del amparo constitucional planteada por el señor Carlos Alberto Castro Franco.....	2
0162-08-RA Niéguese la apelación de la acción de amparo constitucional presentada por el señor Fidel Esberto Lorentty Giler.....	6
0833-08-RA Niéguese la apelación del amparo constitucional presentada por la señora Irma Germania Rugel Valencia.....	10
1276-08-RA Niéguese la apelación del amparo constitucional planteada por el señor Oscar Víctor Suárez Nieto	14
1503-08-RA Niéguese la apelación del amparo constitucional planteada por la señorita Pastorita Elizabeth Pilay Sánchez.....	20
1634-08-RA Niéguese el recurso de apelación del amparo constitucional presentado por el señor Jorge Luis Almeida López.....	25
0001-14-RA Niéguese la apelación del amparo constitucional planteada por el doctor Romeo Sylva Castillo.....	29
0004-15-RA Niéguese la apelación del amparo constitucional planteada por el señor Segundo Paúl Paca Gavín	33
SENTENCIAS:	
035-14-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por la señora Cecilia Alexandra Meneses Pérez.....	37
288-15-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Galo Chiriboga Zambrano.....	44
001-16-SIO-CC Niéguese la acción de inconstitucionalidad por omisión relativa, planteada por el señor Honorio Rigoberto González González.....	55

	Págs.	
005-16-SCN-CC Niéguese la consulta de norma planteada por el doctor Diego Aguirre Guillén	63	Constitucional la acción de amparo constitucional N.º 465-2005, misma que fue recibida el 5 de julio del mismo año.
010-16-SIN-CC Dispónese que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Puerto López esté a lo dispuesto en la sentencia N.º 053-15-SIN-CC del 21 de octubre de 2015	69	La Tercera Sala del ex Tribunal Constitucional, conformada por los jueces Patricio Herrera Betancourt, Manuel Viteri Olvera y Hernando Morales Vinuesa, mediante providencia de 18 de septiembre de 2007, avocó conocimiento de la presente causa N.º 0793-07-RA.
011-16-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento planteada por la doctora María Eugenia Yépez Borja	84	El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces de la Primera Corte Constitucional, integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución.
015-16-SIN-CC Acéptese la demanda de inconstitucionalidad planteada por el señor Andrés Donoso Echanique.....	99	Mediante providencia del 21 de enero de 2013, la Tercera Sala de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, avocó conocimiento de la presente causa y en virtud del sorteo llevado a cabo el 19 de diciembre de 2012, correspondió al juez sustanciador, Patricio Pazmiño Freire, sustanciar el caso en cuestión.
022-16-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento presentada por el doctor Ernesto Pazmiño Granizo y otros	118	
023-16-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento de sentencia planteada por la señora Jenny Marcela Coronel Palomeque.....	123	De conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y el doctor Francisco Butiñá Martínez fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

Quito, D. M., 25 de mayo del 2016

RESOLUCIÓN N.º 0793-07-RA

CASO N.º 0793-07-RA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El presente caso llega a esta Corte en virtud del recurso de apelación presentado por Carlos Alberto Castro Franco en su calidad de presidente de la Asociación de Trabajadores Agrícolas “La Tranca”, respecto de la decisión adoptada en primera instancia el 23 de enero de 2006 a las 16:10, por el juez tercero de lo penal de Los Ríos, mediante la cual, resolvió declarar sin lugar la acción de amparo constitucional N.º 465-2005.

Mediante providencia emitida el 27 de enero de 2006, el juez tercero de lo penal de los Ríos concedió el referido recurso de apelación, ordenando que se eleven los autos para ante el Tribunal Constitucional.

Mediante oficio N.º 177-J3PLR del 4 de julio de 2007, el juez tercero de lo penal de Los Ríos remitió al Tribunal

Antecedentes de la acción

Carlos Alberto Castro Franco en su calidad de presidente de la Asociación de Trabajadores Agrícolas “La Tranca”, de la parroquia Pimocha, cantón Babahoyo presentó una acción de amparo constitucional en contra de la resolución emitida el 24 de noviembre de 2005, por el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), mediante la cual ordenó el desalojo de los miembros de dicha asociación respecto del predio “San Vicente”, ubicado en la referida localidad.

Dentro de dicha acción constitucional el accionante sostuvo que la autoridad pública demandada, para ordenar el desalojo en cuestión tramitó una denuncia de invasión presentada por personas que no tienen derechos sobre el predio “San Vicente”, pues los denunciados fueron desheredados al declararlos indignos por su padre el expropietario del precitado predio, quitándoles por lo tanto, todo derecho sobre el predio “San Vicente”.

Adicionalmente, expresó que el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), en vez de cumplir con sus finalidades, como es el desarrollo agrario, les desalojó del predio donde tienen derechos constituidos, que debieron ser discernidos por los jueces civiles y por lo tanto, con dicha resolución se los distrajo de sus jueces naturales, en una clara transgresión a sus derechos fundamentales.

El legitimado activo también expresó que la resolución administrativa impugnada ha violado la Constitución

de la República y ha vulnerado entre otros, el derecho a obtener resoluciones motivadas y a ser juzgado por un juez competente.

El juez tercero de lo penal de Los Ríos sustanció la acción de amparo constitucional y el 23 de enero de 2006, resolvió declarar sin lugar dicha acción constitucional presentada por Carlos Alberto Castro Franco en su calidad de presidente de la Asociación de Trabajadores Agrícolas “La Tranca”. De esta decisión constitucional de primera instancia, el legitimado activo presentó recurso de apelación para ante el Tribunal Constitucional.

Dentro del referido recurso de apelación, el presidente de la Asociación de Trabajadores Agrícolas “La Tranca” sostuvo que han demostrado con abundante documentación el tiempo de posesión que por más de 21 años mantienen en el predio “San Vicente”, y por lo tanto, no son invasores; y, adicionalmente, expresó que el director ejecutivo del INDA, a través de la resolución en la cual ordenó el desalojo en cuestión, vulneró sus derechos constitucionales por cuanto no tenía la competencia para hacerlo.

Decisión adoptada en primera instancia

El juez tercero de lo penal de Los Ríos, el 23 de enero de 2006, declaró sin lugar la acción de amparo, manifestando lo siguiente:

TERCERA: Analizada la documentación incorporada al expediente por las partes intervinientes especialmente de lo señalado por el accionante en el acápite HECHO QUE SE EXIGE. Del libelo de su acción, Fs. 9 en el que solicita, que en sentencia se declare la inconstitucionalidad del acto administrativo dictado el 24 de noviembre del 2005; las 09h00, por el señor Ing. Carlos Rolando Aguirre, Director Ejecutivo del INDA y restituyendo la posesión del predio “San Vicente”. Que al respecto se deja constancia que la judicatura carece de competencia para declarar la inconstitucionalidad del acto administrativo demandado por el recurrente por sus propios derechos y los que representa de la Asociación de Trabajadores Agrícolas La Traca, de la Parroquia Pimocha (...) Consecuentemente y por las normas jurídicas antes señaladas el suscrito Juez Tercero de lo Penal de Los Ríos, por carecer de competencia para declarar la inconstitucionalidad del acto administrativo demandado, DECLARA SIN LUGAR la demanda de Amparo Constitucional propuesta por CARLOS ALBERTO CASTRO FRANCO contra el Ing. Carlos Rolando Aguirre, Director Ejecutivo del INDA, Sáquese copia al libro respectivo. Cúmplase.

Petición concreta

A fojas 169 del expediente constitucional de instancia consta el escrito de apelación presentado por Carlos Alberto Castro Franco en calidad de presidente de la Asociación de Trabajadores Agrícolas “La Tranca”, respecto de la decisión que declara sin lugar la acción de amparo constitucional emitida por el juez tercero de lo penal de Los Ríos, el 23 de enero de 2006, a través del cual expresa:

...de conformidad con el Art. 52 de la ley de control constitucional por mis propios derechos y por los derechos que represento INTERPONGO RECURSO DE APELACIÓN PARA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, del AUTO RESOLUTIVO dictado por su autoridad el día Lunes 23 de enero del Año 2006, a las 16h10, dentro del Recurso de AMPARO CONSTITUCIONAL N.º 465-2005, a fin de que dicho Tribunal de Alzada revoque su resolución y declare con lugar nuestra demanda.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso en virtud de la disposición transitoria primera prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: “Primera.- Las acciones constitucionales establecidas en la Constitución de 1998, pendientes de despacho en la Corte Constitucional, continuarán sustanciándose de conformidad con la normatividad adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite, debiendo armonizarse con la Constitución del 2008”.

El presente trámite se ha realizado siguiendo los procedimientos constitucionales y legales requeridos para el efecto, sin omisión de solemnidad alguna, por tal razón se declara su validez.

Legitimación activa

En el presente caso, Carlos Alberto Castro Franco en calidad de presidente de la Asociación de Trabajadores Agrícolas “La Tranca”, apeló la decisión constitucional dictada por el juez tercero de lo penal de Los Ríos, el 23 de enero de 2006 y de conformidad con el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, se encuentra plenamente legitimado para presentar recurso de apelación de una resolución emitida en una acción de amparo constitucional.

Análisis constitucional

Para resolver la cuestión planteada, esta Corte Constitucional armoniza el amparo presentado bajo el marco constitucional vigente hasta el 20 de octubre de 2008 con la Constitución actual, para tal efecto, se plantea el siguiente problema jurídico:

La resolución emitida el 24 de noviembre de 2005, por el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las decisiones públicas contenidas en el artículo 24 numeral 13 de la Constitución Política de 1998, actual artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

En su debido momento, la Constitución Política de 1998, en su artículo 24, contemplaba las garantías básicas del debido proceso, entre los cuales se destacaba en relación a la presente causa, el derecho a la motivación de los poderes públicos.

Ahora bien, la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009, señala que las acciones de naturaleza constitucional que hayan quedado pendientes de despacho en esta Corte Constitucional, continuarán sustanciándose con las normas vigentes al iniciar el proceso con la obligación de armonizarse con las reglas y principios constitucionales actuales.

En concordancia con lo anotado, la Constitución de la República del 2008 consagra a la garantía de la motivación la cual constituye una de las garantías básicas del derecho a la defensa. Así, el literal I del numeral 7 del artículo 76, consagra:

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 incluirá las siguientes garantías:

I. Las resoluciones de los poderes públicos deberán 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 de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

De esta forma, la motivación aparte de constituir una garantía del debido proceso, constituye un deber primordial de los representantes del poder público a efectos que la decisión adoptada no sea considerada como arbitraria. Por ello se halla en la obligación de razonar y justificar sus decisiones, resoluciones y providencias, de tratarse en este último caso de administradores de justicia.

Respecto al contenido de este derecho, esta Corte Constitucional ha señalado que:

... la motivación de las resoluciones de los poderes públicos y más aún de los órganos jurisdiccionales, constituyen una garantía esencial para evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo de las decisiones adoptadas (...) la exposición por parte de la autoridad judicial con respecto a la decisión adoptada debe hacérsela de forma: i. Razonable, es decir que sea fundada en los principios constitucionales; ii. Lógica, lo cual implica una coherencia entre las premisas y la conclusión y, iii. Comprensible, es decir que el fallo goce de claridad en el lenguaje¹.

En este sentido, para verificar que una actuación de los poderes públicos se encuentra debidamente fundamentada, es necesario que la misma haya sido estructurada bajo estos tres parámetros; es decir, razonabilidad, lógica y comprensibilidad. La razonabilidad se establece en virtud de la aplicación de los principios y derechos constitucionales; la lógica, a su vez, evalúa el razonamiento

adoptado por el juez o la autoridad competente a efectos de obtener una resolución basada en las premisas del caso concreto; y finalmente la comprensibilidad, cuyo fin es verificar el uso adecuado del lenguaje, de las ideas centrales y su claridad.

Ahora bien, esta Corte Constitucional si bien es cierto ha venido utilizando estos tres parámetros para determinar si una decisión jurisdiccional se encuentra debidamente motivada, no obsta que también en el presente caso, pueda analizarse a la luz de los mismos, si la resolución emitida por el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), se encuentra motivada, ya que el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación abarca no solo a decisiones judiciales, sino también a toda resolución del poder público.

De acuerdo a lo manifestado, en el caso *sub judice* examinaremos a continuación si la resolución emitida el 24 de noviembre de 2005, por el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), cumple con los parámetros de la razonabilidad, lógica y comprensibilidad para poder concluir si la misma ha cumplido con la garantía de la motivación.

Razonabilidad

Conforme lo determinado en líneas superiores, la razonabilidad implica la fundamentación en base a normas constitucionales y legales, que permitan verificar la base jurídica utilizada al momento de resolver un caso concreto.

En el presente caso, de la revisión de la resolución dictada el 24 de noviembre de 2005, por el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), se desprende que la misma se encuentra fundamentada en normas constitucionales y legales claras, previas y públicas. Así pues, la referida decisión pública impugnada a través de la acción de amparo constitucional, objeto de análisis, establece:

... Que es obligación de esta Dirección ejecutiva del INDA, velar por la estricta aplicación de las disposiciones legales, establecidas tanto en la Constitución Política del Estado, como en la Ley Especial de Desarrollo Agrario y sus reglamentos... De conformidad con la Constitución Política del Estado en sus artículos 23, numeral 23 y Art. 30 y 267, en la que precisamente nuestra Carta Magna recoge la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la cual se garantiza según el artículo 17 numeral uno y dos, que toda persona tiene derecho a la propiedad privada, individual y colectivamente y nadie será privado arbitrariamente de su propiedad... Y en concordancia con la Ley especial de Desarrollo Agrario y sus reglamentos, artículos 24, 26 y 28 en los cuales se garantiza la propiedad privada, es decir, a quienes tienen título de dominio, como también se garantiza en forma expresa e imperativa la integridad de los predios rústicos y de producirse invasiones y de toma de tierras, se aplicarán las disposiciones de la Constitución y demás Leyes pertinentes... Por lo que, esta Dirección ejecutiva ha ordenado de acuerdo al Art. 28 de la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario y Art. 24 de su reglamento, el desalojo inmediato de los invasores y tomadores de tierra por la fuerza, contando con la intervención de la

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-11-EP.

fuerza pública, para desalojar a los miembros de la Asociación de Trabajadores Agrícola “La Tranca” por reincidentes en la invasión, así como de toda persona extraña que perturben los legítimos derechos de sus propietarios herederos Aragundi La Mota, que se encuentren en el predio “San Vicente” sin autorización de sus dueños.- Actúe como secretario general del INDA, el Abg. Pablo Nieto Montoya.- Notifíquese y Cúmplase.

En efecto, tal como se puede apreciar, el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), fundamenta su resolución en base a las normas contenidas tanto en la Ley de Desarrollo Agrario y su reglamento, vigentes a la época de la tramitación de la causa, así como en normas constitucionales consagradas en la Constitución Política de 1998 y finalmente conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En este orden de ideas, se debe destacar que el caso en cuestión al tener como antecedente una denuncia de invasión de tierras que afectaba a sus legítimos propietarios, aparte de considerar normas constitucionales y de derecho internacional, el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), aplicó de manera particular el artículo 28 de la Ley de Desarrollo Agrario y artículo 24 del Reglamento General a la Ley de Desarrollo Agrario, los cuales le permiten a dicha autoridad, de comprobarse una invasión a tierras protegidas por tales normas, ordenar el desalojo de los invasores.

De ahí que el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, al haber actuado con competencia para ordenar el desalojo, conforme la Ley de Desarrollo Agrario y su Reglamento, también ciñó su resolución conforme el ordenamiento jurídico vigente, por lo que no tiene asidero el alegato del legitimado activo de la acción de amparo constitucional que el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, al emitir la resolución impugnada habría actuado sin competencia, vulnerando sus derechos constitucionales.

En virtud de lo expuesto, esta Corte Constitucional considera que la resolución adoptada por el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), al haberse fundamentado conforme el derecho vigente y la Constitución de la República, se evidencia que la misma cumple con el elemento de la razonabilidad, toda vez que su actuación se enmarcó en normas constitucionales, legales y reglamentarias acordes con el caso puesto a su conocimiento.

Lógica

En cuanto al requisito de lógica, el mismo presupone la existencia de coherencia en la estructura de la resolución, es decir que exista una ordenación y concatenación de los elementos que integran la misma, a fin que permitan a la autoridad pública emitir conclusiones razonables que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto. En otras palabras, la lógica exige que los administradores de justicia incorporen en sus resoluciones la debida coherencia entre las premisas y la conclusión, ya que sin la existencia de este presupuesto dichas decisiones carecerían de motivación.

Ahora bien, en relación a la satisfacción del cumplimiento de este requisito, la Corte Constitucional evidencia *prima facie* que dentro de la resolución analizada, en primer lugar se exteriorizaron los antecedentes fácticos del caso en cuestión, así como también se consideraron las constancias y elementos probatorios correspondientes, abordándose y construyéndose la resolución dentro del caso en concreto conforme las normas constitucionales y legales derivadas del mismo.

Efectivamente, se establece que el caso *sub judice* tuvo como presupuesto de hecho una denuncia presentada ante el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, por haberse perpetrado una invasión al predio “San Vicente”, ubicada en la parroquia, Pimocha, cantón Babahoyo, provincial de Los Ríos, por parte de miembros de la Asociación de Trabajadores Agrícolas “La Tranca”. El director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), dentro de la resolución impugnada, comprobó mediante constancias y documentos precisados en la misma, que el caso puesto a su consideración se circunscribía a los artículos 28 de la Ley de Desarrollo Agrario y 24 de su reglamento, que le permiten ordenar el desalojo ante la invasión de tierras protegidas por tales normas.

Finalmente, la autoridad pública demandada, luego de verificar que en el caso en cuestión se produjo la invasión del predio materia de análisis, resolvió ordenar el desalojo de los miembros de la Asociación de Trabajadores Agrícolas “La Tranca”, estableciendo debidamente un juicio lógico que derivó en una conclusión prevista de la debida coherencia.

Por lo tanto, se evidencia la debida coherencia entre la argumentación y la resolución, puesto que el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) utilizó pertinentemente las normas jurídicas a los presupuestos fácticos, originando que la decisión pública impugnada goce del elemento lógico necesario para una debida motivación.

Comprensibilidad

Finalmente, en cuanto al tercer elemento de la motivación, esto es la comprensibilidad, hay que decir que la misma se encuentra desarrollada en el numeral 10 del artículo 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional bajo el nombre de “comprensión efectiva” entendida como la obligación de la autoridad jurisdiccional para redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

En el caso objeto de análisis, se constata que el Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), dentro de su decisión, utiliza un lenguaje claro y asequible, incluyendo las correspondientes cuestiones de hecho y derecho pertinentes y oportunas que fundamentaron la resolución tomada, como se había explicado en líneas anteriores, por lo tanto, también es posible considerar a la resolución impugnada como debidamente motivada, cuando ostenta de un elemento más, que es la comprensibilidad.

Por las consideraciones expuestas, se evidencia que la resolución emitida el 24 de noviembre de 2005, por el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), al cumplir los tres requisitos analizados, se encuentra debidamente motivada conforme lo determinaba el artículo 24 numeral 13 de la Constitución de 1998, actual artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto y de acuerdo con los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional establecido en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

RESOLUCIÓN

1. Negar la apelación del amparo constitucional planteada.
2. Confirmar la resolución adoptada por el juez de instancia.
3. Devolver el expediente al Juzgado de origen.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Tatiana Ordeñana Sierra, **PRESIDENTA TERCERA SALA.**

f.) Roxana Silva Chicaiza, **JUEZA TERCERA SALA.**

f.) Patricio Pazmiño Freire, **JUEZ TERCERA SALA.**

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por los señores jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Tatiana Ordeñana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, el 25 de mayo del 2016. **LO CERTIFICO.**

f.) Mercedes Suárez Bombón, **SECRETARIA TERCERA SALA (E).**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de mayo del 2016

RESOLUCIÓN N.º 0162-08-RA

CASO N.º 0162-08-RA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 19 de noviembre de 2007, el señor Fidel Esberto Lorentty Giler presentó un recurso de amparo constitucional en contra de la resolución expedida por la intendente general de policía del Guayas, dictada el 22 de abril del 2004 a las 10:00, donde se declaró con lugar la denuncia presentada por Gilberto Fernando Enríquez Romero y se ordenó el inmediato retiro de toda persona extraña que se encuentra ilegalmente ocupando el inmueble de su propiedad ubicado en la precooperativa Justicia y Vigilancia, manzana S, Solar 12, con código catastral 60-1618-012, parroquia Tarqui. El recurso de amparo fue presentado en primera instancia ante el Juzgado Segundo de lo Civil de Guayaquil.

Mediante resolución del 22 de enero de 2008, el Juzgado Segundo de lo Civil de Guayaquil rechazó el recurso de amparo planteado y a través del escrito presentado el 25 de enero de 2008, el señor Fidel Esberto Lorentty Giler interpuso recurso de apelación de la resolución para ante el ex Tribunal Constitucional.

Con providencia del 28 de enero de 2008, el juez segundo de lo civil de Guayaquil concedió el recurso de apelación interpuesto sobre la resolución dictada por este, el 22 de enero de 2008, y dispuso la remisión del expediente al ex Tribunal Constitucional.

Mediante oficio N.º 53/C del 7 de febrero del 2008, la secretaria del Juzgado Segundo de lo Civil de Guayaquil remitió al ex Tribunal Constitucional el recurso de amparo constitucional N.º 858/07/C, el mismo que fue recibido el 11 de febrero del mismo año.

De conformidad con el sorteo efectuado el 12 de febrero de 2008, correspondió al juez constitucional, Patricio Herrera Betancourt, sustanciar la presente causa.

Mediante providencia del 4 de marzo de 2008, la Tercera Sala del Tribunal Constitucional conformada por los jueces Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinuesa y Manuel Viteri Olvera, avocó conocimiento de la causa N.º 0162-08-RA.

El Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante providencia del 18 de marzo de 2009, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se devuelva el expediente a la Tercera Sala para que asuma la competencia y proceda a la armonización con las normas de la Constitución de la República.

La Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante providencia del 2 de abril de 2009,

dispuso que se dé a conocer a la partes sobre la recepción del proceso.

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

Mediante providencia del 21 de enero de 2013, la Tercera Sala de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Tatiana Ordeñana Sierra y Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la causa y en virtud del sorteo efectuado el 19 de diciembre de 2012, correspondió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, sustanciar la misma.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y el doctor Francisco Butiñá Martínez fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

Antecedentes de la acción

El señor Fidel Esberto Lorentty Giler, por sus propios derechos, presentó un recurso de amparo constitucional en contra de la resolución expedida por la intendenta general de policía del Guayas, dictada el 22 de abril del 2004 a las 10:00, donde se declaró con lugar la denuncia presentada por Gilberto Fernando Enríquez Romero y se ordenó el inmediato retiro de toda persona extraña que se encuentra ilegalmente ocupando el inmueble de su propiedad ubicado en la precooperativa Justicia y Vigilancia, manzana S, Solar 12.

Señala en su recurso que el denunciante ha mentido al intendente general de policía del Guayas al manifestar en su denuncia que es el propietario del solar 12 y que el recurrente ha invadido su propiedad, siendo este último el propietario del mismo.

Igualmente señala que se ha faltado a la verdad en tanto el denunciante manifiesta que él ha habitado el solar desde 1986, cuando en verdad el recurrente es quien habita desde 1996. En ese sentido, el alcalde concedió una escritura de adjudicación a su favor, habiendo planteado el denunciante juicio reivindicatorio en el Juzgado Tercero de lo Civil.

Con estos antecedentes señala que se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso, el derecho a la defensa y a la falta de motivación en la resolución del intendente general de policía del Guayas al existir dos escrituras públicas que demuestran la doble titularidad sobre dicho inmueble y además que esa autoridad no es juez competente para determinar la validez de cualquiera de ellas, siendo competencia del juez civil.

En base a lo expuesto, solicita la suspensión de la orden de desalojo ordenada por el intendente general de policía del Guayas.

Decisión judicial impugnada

Mediante resolución del 22 de enero de 2008 a las 09:27, el Juzgado Segundo de lo Civil de Guayaquil resolvió rechazar el recurso de amparo en los siguientes términos:

Sexto.- De lo anotado, analizado y transcrito en los considerandos anteriores es de concluir que el acto administrativo contenido en la resolución del 22 de abril del 2004 a las 10h00 donde se declaró con lugar la denuncia presentada por el señor Gilberto Fernando Enríquez Romero, en base a las facultades que concede el Art. 622 del código penal (...) se ordena el inmediato retiro de toda persona extraña que se encuentre ilegalmente ocupando el solar de señor Gilberto Fernando Enríquez Romero (...) ha sido dictado por autoridad competente cumpliendo con las norma del debido proceso por lo que la demanda constitucional propuesta que motivó a esta resolución no reúne los presupuestos exigidos por el artículo 95 de la Constitución Política de la República (...) Por estas consideraciones el suscrito Juez (s) del Juzgado Segundo de lo Civil de Guayaquil., RESUELVE: Desechar la acción de Amparo Constitucional deducida por Fidel Esberto Lorentty Giler...

Pretensión concreta

A fs. 219 del cuaderno de instancia consta el escrito de apelación presentado por Fidel Esberto Lorentty Giler, el cual se fundamenta, en lo principal: “Fundamento la presente apelación amparado en lo dispuesto en la sección 10° parágrafo 1°, Art. 323, 324 y 325 del Código de Procedimiento Civil vigente” (sic).

Contestación a la demanda

A fs. 51 del expediente constitucional consta un escrito presentado por Gilberto Fernando Enríquez Romero en virtud del cual señala:

Que en 1991 adquirió el predio invadido, adjudicación realizada mediante contrato celebrado con la Municipalidad de Guayaquil; así, durante un proceso de censo catastral, el señor Lorentty Giler aprovechó e invadió su terreno. Ante ello procedió a hacer escritos e inició un juicio de reivindicación del mismo que obtuvo sentencia favorable, trámite sustanciado en el Juzgado Tercero de lo Civil, criterio que fue ratificado por la jueza tercera de lo civil de la Corte Superior de Justicia en el año 2000.

Es así que el señor Fidel Esberto Lorentty Giler inició una demanda acogiéndose a la figura de amparo posesorio, acto que fue rechazado por el juez quinto de lo civil de Guayaquil, en el año 2005. Dicha sentencia fue apelada a través de un recurso de apelación, la cual fue denegada por los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de Guayaquil.

De esta forma inició los trámites pertinentes ante la Gobernación para que se proceda con el desalojo es así que mediante resolución por parte de la intendente general de policía del Guayas dictada el 22 de abril del 2004 a las 10:00, se declaró con lugar la denuncia presentada por Gilberto Fernando Enríquez Romero y se ordenó el

desalojo de los ocupantes; ante lo cual, el accionante ha iniciado una acción de amparo, causa cuya resolución se espera.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso en virtud de la disposición transitoria primera prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: “Las acciones constitucionales establecidas en la Constitución de 1998, pendientes de despacho en la Corte Constitucional, continuarán sustanciándose de conformidad con la normatividad adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite, debiendo armonizarse con la Constitución del 2008”.

Legitimación activa

En el presente caso, el ciudadano Fidel Esberto Lorentty Giler apeló la resolución dictada por el juez segundo de lo civil del Guayas y de conformidad con el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, se encuentra plenamente legitimado para presentar su recurso de apelación de una resolución emitida en una acción de amparo constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción de amparo constitucional

El amparo constitucional es una institución que se encontraba regulada en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, como mecanismo de defensa de derechos constitucionales que pueden vulnerarse por la emisión de actos de autoridades públicas. Al respecto, el artículo 95 de la Constitución Política de 1998 señalaba que:

Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional, y que, de modo inminente amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública.

De lo cual se colige que la acción de amparo constitucional debe tener los siguientes aspectos: a) Que exista un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública; b) Que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado con la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y c) Que cause o amenace causar un daño grave, y de modo inminente. Por lo cual en el desarrollo del análisis constitucional tenemos que establecer si el acto

administrativo que se impugna tiene los parámetros o conceptos señalados, y si es un acto ilegítimo e inconstitucional.

Análisis constitucional

Para resolver la cuestión planteada, esta Corte Constitucional armoniza el amparo presentado bajo el marco constitucional vigente hasta el 20 de octubre de 2008 con la Constitución actual, para tal efecto, se plantea el siguiente problema jurídico:

La resolución del intendente general de policía del Guayas, el 22 de abril del 2004, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, contenido en su debido momento en el artículo 23 numeral 26 de la Constitución Política de la República de 1998 y ahora establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República?

La Constitución Política de 1998 en su artículo 23, contemplaba los derechos civiles, entre los cuales se destacaba, en relación a la presente causa, la seguridad jurídica contenida en el numeral 26 del citado artículo, el mismo que se considera como vulnerado dentro del recurso de amparo.

Ahora bien, la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009, señala que las acciones de naturaleza constitucional que hayan quedado pendientes de despacho en esta Corte Constitucional, continuarán sustanciándose con las normas vigentes al iniciar el proceso con la obligación de armonizarse con las reglas y principios constitucionales actuales.

En concordancia con lo anotado, la Constitución de la República del 2008 consagra en su artículo 82, a la seguridad jurídica, la misma que “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. En otras palabras, se puede afirmar que el derecho a la seguridad jurídica tiene el objetivo de garantizar el respeto de las normas constitucionales y legales vigentes en el ordenamiento jurídico nacional, por lo cual los actos derivados de los poderes públicos deben sujetarse a dichas normas, en el marco de competencias atribuidas a cada una¹. En otras palabras, se trata de un “derecho constitucional transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto garantiza el respeto a la Constitución como norma jerárquicamente superior y la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas por parte de las autoridades competentes para ello”².

En este sentido, la seguridad jurídica guarda estricta relación y observancia con otros derechos constitucionales,

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-14-SEP-CC, caso N.º 1826-12-EP.

en tanto comporta el cumplimiento de las normas constitucionales y legales pertinentes en el ejercicio de la potestad jurisdiccional; con el objetivo de salvaguardar la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución. En tal virtud, las actuaciones del Estado deben respetar los derechos y principios consagrados en el texto constitucional al igual que fundamentarse en las normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Así lo ha sostenido esta Corte Constitucional al señalar que:

...este derecho no debe ser entendido de forma aislada a los demás derechos, ya que su esencia es la de brindar convicción a la ciudadanía de que sus derechos constitucionales serán respetados por todos los poderes públicos, a través de la existencia y aplicación de normativas jurídicas que hayan sido dictadas con anterioridad a la materialización de un caso concreto³.

En el caso *sub judice*, el accionante sostiene en su demanda de amparo constitucional que el intendente general de policía del Guayas ha vulnerado su derecho a la seguridad jurídica en virtud que en su resolución objeto de la acción, se ha pronunciado respecto de la titularidad de un lote de terreno, asunto de competencia de la jurisdicción ordinaria y no a la administrativa; además que se tratan de dos predios distintos y que ambos cuentan con el mismo número catastral.

Ahora bien es importante anotar que no le corresponde a esta Corte Constitucional analizar la validez o no de escrituras, certificados y cualquier otro documento que haga referencia a cuestiones que competen a los jueces de la jurisdicción ordinaria, por lo que únicamente, en base a las piezas procesales aportadas, determinará la vulneración o no a derechos constitucionales.

Con estos antecedentes, de la revisión de las piezas procesales, se advierte que a fs. 88 del expediente de instancia obra un oficio del 1 de abril de 2004, dirigido a la intendente general de policía del Guayas y suscrito por el jefe del Departamento de Avalúos y Registro de la Dirección de Urbanismo Avalúos y Registros de la Municipalidad de Guayaquil. Este oficio constituye una respuesta a la inquietud planteada por la intendente mediante oficio del 23 de marzo de 2004, a través de la cual le solicitaba le indique a quién pertenece el solar N.º 12 de la manzana S de la precooperativa “Justicia Social”. En dicho oficio de respuesta se desprende claramente que “en atención a lo solicitado por usted, le comunico que revisado el archivo se constató que el predio ubicado en la Coop Justicia Social, Mz S solar N.º 12, (...) se encuentra signado con el código catastral 60-1618-012 registrado como propiedad particular a nombre de Enrique (sic) Romero Gilberto Fernando...”. En otras palabras, es en base a esta información proporcionada, que la intendente de policía del Guayas determina su resolución que el bien pertenece a Gilberto Fernando Enríquez Romero y que el señor Fidel Lorentty Giler debía desocupar el inmueble.

Con estos antecedentes, corresponde ahora analizar la resolución del 22 de abril de 2004, emitida por la intendente general de policía del Guayas. En ese sentido, se aprecia que en virtud que el señor Lorentty Giler ocupaba ilegalmente el inmueble, la intendente general de policía del Guayas procedió a aplicar el artículo 604 numeral 48 del Código Penal, que determina como contravención de primera clase a “Los que permanecieren en una casa o habitación ajena contra la voluntad del dueño”. Es así que con fundamento en el artículo 622 del Código Penal que determinaba las facultades del intendente general de policía es que manifiesta que en el presente caso existe una contravención por lo que el intendente puede tomar medidas adecuadas y oportunas para impedir el cometimiento de dicho acto⁴.

En otras palabras, en base a las competencias y facultades establecidas en el artículo 622 del Código Penal, en virtud de tratarse de una contravención de primera clase, es que la intendente ordena “el inmediato retiro de toda persona extraña que se encuentre ilegalmente ocupando el solar de propiedad del señor Gilberto Fernando Enríquez Romero” en aras de salvaguardar, conforme lo expresa en su resolución, el derecho a la propiedad establecido en el artículo 30 de la Constitución de la República⁵.

Conforme se evidencia de la resolución dictada por el intendente general de policía del Guayas, la misma se encuentra fundamentada en normas claras, previas y públicas, aplicadas por autoridad competente en la fecha en que se emitió la resolución por lo que en el presente caso no existe vulneración al derecho constitucional a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, por cumplir con los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional establecidos en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional, administrando justicia y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

RESOLUCIÓN

1. Negar la apelación de la acción de amparo constitucional.
2. Devolver el expediente al Juzgado de origen.

⁴ Código Penal, Art. 622.- Siempre que llegare a conocimiento del Intendente u otra de las autoridades de policía que se trate de cometer, o que se está perpetrando un delito o contravención, tomarán las medidas adecuadas y oportunas para impedir la realización del hecho penal, o su continuación, aun valiéndose de la fuerza.

⁵ Constitución Política del Ecuador, artículo 30.- La propiedad, en cualquiera de sus formas y mientras cumpla su función social, constituye un derecho que el Estado reconocerá y garantizará para la organización de la economía. Deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo. Se reconocerá y garantizará la propiedad intelectual, en los términos previstos en la ley y de conformidad con los convenios y tratados vigentes.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-13-SEP-CC, caso N.º 0642-12-EP.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Tatiana Ordeñana Sierra, **PRESIDENTA TERCERA SALA.**

f.) Roxana Silva Chicaiza, **JUEZA TERCERA SALA.**

f.) Patricio Pazmiño Freire, **JUEZ TERCERA SALA.**

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por los señores jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Tatiana Ordeñana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, el 25 de mayo del 2016. **LO CERTIFICO.**

f.) Mercedes Suárez Bombón, **SECRETARIA TERCERA SALA (E).**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de mayo del 2016

RESOLUCIÓN N.º 0833-08-RA

CASO N.º 0833-08-RA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 14 de abril de 2008, la señora Irma Germania Rugel Valencia, dentro del amparo constitucional N.º 010-08-RA, interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional sobre el acto administrativo emitido por el gobernador de la provincia de El Oro, el cual proviene del proceso administrativo N.º 08-2008, iniciado mediante denuncia presentada por Milton Eduardo Campoverde Jumbo en contra de Irma Germania Rugel Valencia y otras personas, que habían invadido el inmueble ubicado en la ciudadela “Luz del Mundo” de la ciudad de Huaquillas.

Mediante oficio N.º 337-JPPO-2008 del 11 de junio de 2008, receptado en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el 23 de junio de 2008, el juez primero de lo penal de El Oro remitió el expediente correspondiente al recurso de amparo N.º 0833-2008-RA propuesto por Irma Germania Rugel Valencia contra el oficio N.º 0327-AJ-GPEO del 12 de marzo de 2008, emitido por el gobernador de la provincia de El Oro.

De conformidad con el sorteo realizado el 24 de junio de 2008, la Secretaría General del Tribunal Constitucional

remitió el expediente de la causa para sustanciación al juez constitucional Alfonso Luz Yunes en calidad de presidente de la Primera Sala.

El 9 de julio de 2008, la Primera Sala del Tribunal Constitucional avocó conocimiento de la causa N.º 0833-08-RA, y dispuso que se notifique a las partes, previéndoles de su obligación de señalar casillas constitucionales para futuras notificaciones.

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

El 21 de enero de 2013 a las 10:10, de conformidad con lo previsto en la primera disposición transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo el 11 de diciembre de 2012 en la ciudad de Guayaquil, la Tercera Sala de la Corte Constitucional avocó conocimiento del caso N.º 0833-08-RA.

En virtud del sorteo llevado a cabo el 19 de diciembre de 2012, por la Tercera Sala, correspondió al doctor Patricio Pazmiño Freire la sustanciación de la presente causa, en tal sentido, mediante memorando N.º 0022-2013-CC-SS de 29 de enero de 2013, la Secretaría General de esta Corte remitió el proceso al referido juez sustanciador.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y el doctor Francisco Butiñá Martínez fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

Antecedentes de la acción

El 15 de febrero de 2008, el señor Milton Eduardo Campoverde Jumbo presentó una denuncia ante el gobernador de la provincia de El Oro por la invasión del predio ubicado en la ciudadela “Luz del Mundo”, de la ciudad de Huaquillas, la referida denuncia, en lo sustancial, señaló:

Es el caso señor Gobernador que en estos últimos días, sin dar ningún motivo las ciudadanas que responde a los nombres de Irma Germania Rugel Valencia y María Mendoza Córdova, han procedido a invadir violentamente el lote de terreno de mi esposa que responde a los nombres de Delia Margarita Calva Quinde, que se encuentra ubicado en las calles Callejón Sin Nombre entre Rabida y Pinzón, de la ciudadela Luz del Mundo, de la ciudad de Huaquillas, Provincia de El Oro, de la zona 03, sector 01, manzana 167, Predio 11 (...) El lote de terreno mi cónyuge lo adquirió con mucho esfuerzo y sacrificio legalmente, conforme se lo demuestro con la escritura de Donación (...) Por todo lo expuesto señor gobernador y al encontrarse el lote de mi esposa invadido por personas violentas y con el ánimo de evitar inconvenientes, comparezco ante su autoridad para de la manera más comedida solicitarle ordene el desalojo de las ciudadanas Irma Germania Rugel

Valencia y María Mendoza Córdova, y de otras invasoras (...) que se encuentran en el lote de mi esposa utilizando la violencia en nuestro lote de terreno antes indicado...

Mediante oficio emitido el 12 de marzo de 2008, la doctora Patricia Montero Armijos, asesora jurídica de la Gobernación de la provincia de El Oro, informó al gobernador de El Oro, lo siguiente:

De la inspección ocular realizada observamos que se trata de un lote de terreno que lo han dividido en dos con tiras de caña picada (...) por las características de los materiales notamos que es de reciente construcción y que actualmente los trabajos adentro continúan realizándose (...) De los documentos anexados, se desprende que el lote de terreno, motivo de este reclamo es de propiedad de la señora DELIA MARGARITA CALVA QUINDE, esto por la Escritura Pública de DONACIÓN debidamente inscrita, con lo que demuestra la propiedad conforme lo determina el art. 599 del Código Civil vigente en concordancia con lo que disponen los arts. 1. 402 y 1.416 del Código Civil (...) Por lo expuesto, al existir fundamentos suficientes que el bien inmueble de propiedad de la señora DELIA MARGARITA CALVA QUINDE, ha sido ocupado recientemente por la construcción de dos ramadas, se debe aplicar lo dispuesto en la Constitución Política y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (...) **Por lo expuesto, es mi criterio, señor Gobernador, que su autoridad está facultado a otorgar la protección al bien inmueble de propiedad de la señora DELIA MARGARITA CALVA QUINDE (...) en amparo a lo que establece el art. 23 NO. 23 y art. 30 de la Constitución Política de la República del Ecuador en concordancia con lo que dispone el art 26 literales b, c y e del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva...**

El 12 de marzo de 2008, una vez reconocida la denuncia presentada por Milton Eduardo Campoverde Jumbo; el gobernador de la provincia de El Oro, abogado Eulices Montesdeoca, dispuso que el comisario nacional de policía de Huaquillas que con “el auxilio de la fuerza pública” disponga “la inmediata salida de la señora IRMA RUGEL y demás personas que usando medidas de hecho han ocupado un predio de propiedad de la ciudadana DELIA MARGARITA CALVA QUINDE (...)”, petición que formuló al amparo de lo dispuesto en el artículo 23 numeral 23 y artículo 30 de la Constitución Política de la República del Ecuador en concordancia con lo que establece el artículo 26 literales b), c) y e) del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Mediante oficio N.º 0328-AJ-GPEO del 12 de marzo de 2008, el gobernador de la provincia de El Oro solicitó al comandante provincial de la Policía Nacional de El Oro “brindar el apoyo policial necesario para que el señor Comisario Nacional de Policía del cantón Huaquillas, cumpla con la orden de salida inmediata dispuesta mediante oficio N.º 0327-AJ-GPEO, de fecha 12 de Marzo del presente año...”.

Ante ello, el 28 de marzo de 2008, la señora Irma Germania Rugel Valencia planteó una acción de amparo constitucional en contra del acto administrativo contenido en el oficio N.º 0327-AJ-GPEO del 12 de marzo de

2008, mediante el cual se ordenó el desalojo del predio ubicado en la ciudadela “Luz del Mundo”, de la ciudad de Huaquillas.

El 28 de marzo de 2008, el juez primero de lo penal de El Oro aceptó a trámite la acción de amparo propuesta por Irma Germania Rugel Valencia por haber reunido los requisitos de ley y señaló como fecha de audiencia el 31 de marzo de 2008 a las 15:00, a más de disponer que se notifique a las partes con esta providencia; no obstante por pedido de la parte accionante se difirió la referida audiencia, para el 7 de abril de 2008, fecha en la cual se efectuó dicha diligencia, conforme a lo previsto.

El 9 de abril de 2008, el juez primero de lo penal de El Oro, dentro de la acción de amparo constitucional propuesto por Irma Germania Rugel Valencia, resolvió negar dicha acción. Por consiguiente, la accionante interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional, recayendo el mismo en la primera Sala del referido Órgano constitucional.

Resolución de amparo constitucional del Juzgado Primero de lo Penal de El Oro

El juez del Juzgado Primero de lo Penal de El Oro, el 9 de abril de 2008 a las 10H00, resolvió:

Del análisis de las exposiciones de los abogados defensores de las partes procesales, así como de la documentación que han presentado, principalmente el expediente administrativo #08-2008 tramitado en la Gobernación de la Provincia de El Oro (...) se infiere que con fecha 15 de Febrero del 2008, a las 12H05, el ciudadano Milton Eduardo Campoverde Jumbo, solicita el desalojo de la ciudadana Irma Germania Rugel Valencia, de un solar de propiedad del cónyuge del denunciante, ubicado en la ciudadela Luz del Mundo (...) del cantón Huaquillas, y con fecha 19 de Febrero del 2008 a las 11H54, la ciudadana Irma Germania Rugel Valencia, presenta una demanda de amparo posesorio en el Juzgado Undécimo de lo Civil de El Oro, con asiento en el Cantón Huaquillas, lo que evidencia que el Gobernador de la Provincia de El Oro, previno en el conocimiento del expediente administrativo, en relación a la presentación de la demanda de amparo posesorio, además en dicha demanda civil, la poseionaria menciona que se encuentra en posesión del predio invadido desde el 05 de Febrero de 2007, es decir más de un año, cuando en el informe elaborado por la Dra. Patricia Montero Armijos (...) elevado al señor Gobernador de la provincia de El Oro, en la inspección observa que en el predio existe una casa (...) por las características de los materiales, notan que es de reciente construcción, etc. Es decir que se evidencia que el predio de propiedad de Delia Margarita Calva Quinde, fue invadido por Irma Germania Rugel Valencia, días antes de la presentación de la demanda, y así mismos a los pocos días presentó una demanda de amparo posesorio en el Juzgado de lo Civil de Huaquillas, para pretender evitar lo inminente, esto es la orden de desalojo por parte del Señor Gobernador de la Provincia de El Oro, la misma que no es una interferencia a la función judicial, por las razones expuestas en líneas anteriores. El Art. 23 numeral 23 y 30 de la Constitución Política de la República del Ecuador, establece que el Estado reconocerá y garantizará a las personas el derecho a la propiedad, en los

términos que señala la ley, y el Art. 26 literales b, c y e del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, determina la facultad legal que tiene el Gobernador, para proteger los bienes, utilizando para ello el auxilio de la Fuerza Pública, lo que demuestra que el Señor Gobernador de la Provincia de El Oro (...) ha actuado como manda la Constitución Política de la República del Ecuador y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función ejecutiva, al ordenar la inmediata salida de la señora Irma Germania Rugel Valencia y dem[á]s personas que usando medidas de hecho, han ocupado un predio de la ciudadana Delia Margarita Calva Quinde, ubicado en la ciudad de Huaquillas (...) Por lo expuesto deniegase el recurso de amparo constitucional...

Petición concreta

Mediante escrito presentado el 14 de abril de 2008, la señora Irma Germania Rugel Valencia, dentro del amparo constitucional, formuló recurso de apelación, cuya petición es la siguiente: "... No estando de acuerdo con la resolución pronunciada por su Autoridad, interpongo recurso de Apelación ante el Tribunal Constitucional, para que una de las Salas dirima la instancia de la interposición de este Recurso en la ciudad de Quito Capital de la República del Ecuador".

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso en virtud de la disposición transitoria primera prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: "Primera.- Las acciones constitucionales establecidas en la Constitución de 1998, pendientes de despacho en la Corte Constitucional, continuarán sustanciándose de conformidad con la normatividad adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite, debiendo armonizarse con la Constitución del 2008".

El presente trámite se ha realizado siguiendo los procedimientos constitucionales y legales requeridos para el efecto, sin omisión de solemnidad alguna, por tal razón se declara su validez.

Legitimación activa

En el caso concreto, la señora Irma Germania Rugel Valencia, por sus propios y personales derechos, interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional sobre el acto administrativo emitido por el gobernador de la provincia de El Oro, en virtud del cual se ordenaba el desalojo del predio ubicado en la ciudadela "Luz del Mundo", de la ciudad de Huaquillas; por tanto, de conformidad con el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, se encuentra plenamente legitimada para presentar recurso de apelación de una resolución emitida en una acción de amparo constitucional.

Análisis constitucional

Para resolver la cuestión planteada, esta Corte Constitucional armoniza el amparo presentado bajo el

marco constitucional vigente hasta el 20 de octubre de 2008, con la Constitución actual, para tal efecto, se plantea el siguiente problema jurídico:

El oficio N.º 0327-AJ-GPEO del 12 de marzo de 2008, emitido por el gobernador de la provincia de El Oro, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

De conformidad con lo previsto en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte Constitucional se encuentra facultada para analizar y emitir un pronunciamiento sobre las cuestiones puestas en su conocimiento incluso en aplicación de las normas no argumentadas por la parte accionante, en virtud del principio *iura novit curia* cuya finalidad es la protección y tutela eficaz y efectiva de los derechos constitucionales cuando pudiere generarse una posible afectación de los mismos.

Al respecto, este Organismo constitucional a través de su sentencia N.º 131-13-SEP-CC dentro de la causa N.º 0125-13-EP, expuso lo siguiente:

Esta Corte hace presente que al momento de resolver una acción de esta clase no se somete a las argumentaciones realizadas por las partes en sus demandas y en sus contestaciones, toda vez que por el principio *iura novit curia*, consagrado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puede fundamentar la decisión en cualquier precepto constitucional, así no se lo haya invocado por las partes, o lo haya sido erróneamente, tal como se dispone en el artículo 436 segundo inciso de la Constitución. Por ello, esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales.

Ahora bien, habiendo señalado este antecedente, se procede a indicar que al amparo de lo dispuesto en la Constitución Política de 1998 y en la Constitución de la República vigente, corresponde verificar si en el acto administrativo que se impugna se ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica, puesto que los poderes públicos sean o no judiciales tienen la obligación de adecuar sus actuaciones a las normas que integran nuestro ordenamiento jurídico; en este sentido, una vez que ha sido interpuesto amparo constitucional contra el acto administrativo contenido en el oficio N.º 0327-AJ-GPEO del 12 de marzo de 2008, emitido por el Gobernador de la provincia de El Oro en el que se dispone el desalojo del predio ubicado en la ciudadela "Luz del Mundo", de la ciudad de Huaquillas, es primordial examinar si el mismo vulnera o no el derecho a la seguridad jurídica.

Como primera cuestión es importante señalar que la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009, establece que las acciones de naturaleza constitucional que permanecieron pendientes de despacho en la Corte Constitucional, deberán continuar su sustanciación a través de las normas vigentes en el

momento en el que se inició el proceso siendo imperativa su armonización con las reglas y principios vigentes a través de la Constitución de la República vigente.

En este contexto, cabe señalar que de acuerdo al artículo 23 numeral 26 de la Constitución Política de 1998 así como del artículo 82 de la Constitución vigente, se garantizaba y actualmente se continúa garantizando el derecho a la seguridad jurídica como aquel que otorga a todas las personas, la certeza respecto a la aplicación del texto constitucional en un caso concreto; así como de la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas, las mismas que deberán ser observadas por las autoridades públicas y privadas, con lo cual generan confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en la Constitución de la República.

En efecto, la Corte Constitucional en sentencia N.º 039-14-SEP-CC, respecto del fin que persigue el derecho a la seguridad jurídica, ha precisado que es necesario diferenciar tres elementos que lo conforman, siendo los siguientes:

En primer lugar, el derecho consagra como su fundamento primordial el respeto a la Constitución, como la norma jerárquicamente superior dentro del ordenamiento jurídico; en segundo lugar, el mismo no se agota en la mera aplicación normativa, sino que establece que las normas “existentes” que [serán]aplicadas deban ser previas, claras y públicas y finalmente, establece la obligación de que dicha aplicación sea efectuada por una autoridad competente para ello, competencia tanto definida por la calidad que ostenta la autoridad como las atribuciones que le han sido reconocidas en el ordenamiento jurídico¹...

En igual sentido, en la sentencia N.º 137-14-SEP-CC, dentro del caso N.º 1424-11-EP, esta Corte expuso lo siguiente:

El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el postulado de la supremacía material del contenido de la Constitución y que a fin de tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución se prevé que las normas que forman parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas generando la referida certeza en que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional².

De los fragmentos de sentencias que anteceden, se deduce que toda autoridad está sujeta a lo dispuesto en el texto constitucional y por consiguiente, a las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano; razón por la que dicha autoridad, en ejercicio de sus funciones, deberá observar los procedimientos establecidos para el

caso concreto, sin rebasar la competencia que le ha sido dada por la Constitución y la ley de la materia, lo cual conlleva a garantizar el respeto a la seguridad jurídica.

Sobre la base de los criterios que anteceden, como órgano de segunda instancia, a esta Corte le corresponde examinar si con la emisión del acto administrativo impugnado, esto es el oficio N.º 0327-AJ-GPEO del 12 de marzo de 2008, emitido por el gobernador de la provincia de El Oro, se ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

En este contexto, con la finalidad de desarrollar el problema jurídico planteado, corresponde efectuar un recuento de la situación fáctica que originó la presente acción. Así, conforme a lo relatado en los antecedentes del presente caso, Milton Eduardo Campoverde Jumbo presentó una denuncia ante el Gobernador de la provincia de El Oro, en razón que Irma Germania Rugel Valencia y otros, habían invadido violentamente un predio ubicado en la ciudadela Luz del Mundo de la ciudad de Huaquillas, provincia de El Oro, lo cual pretendía que la referida autoridad desalojara a las personas indicadas.

En respuesta a este requerimiento, el gobernador de la provincia de El Oro, emitió el acto administrativo hoy impugnado, esto es, el oficio N.º 0327-AJ-GPEO del 12 de marzo de 2008, cuyo texto es el siguiente:

Con el auxilio de la fuerza pública, sírvase señor Comisario, disponer la inmediata salida de la señora IRMA RUGEL y demás personas que usando medidas de hecho han ocupado un predio de propiedad de la ciudadana DELIA MARGARITA CALVA QUINDE, ubicado en la ciudad de Huaquillas (...) El operativo dispuesto se lo hará con tino y mesura para que no se altere la paz en la comunidad y respetando los derechos humanos establecidos constitucionalmente, precautelando que la Policía Nacional cumpla en la forma ordenada. Petición que formulo en amparo a o que dispone el art. 23 No. 23 y art. 30 de la Constitución Política de la República del Ecuador en concordancia con lo que establece el art. 26 literal “b, c y e” del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva...

Como se puede advertir, mediante el acto administrativo impugnado el gobernador de la provincia de El Oro dispuso el desalojo de Irma Germania Rugel Valencia y otras personas que se encontraban ocupando el predio ubicado en la ciudadela “Luz del Mundo”, de la ciudad de Huaquillas, provincia de El Oro. Asimismo, se observa que la autoridad accionada emitió el oficio N.º 0327-AJ-GPEO del 12 de marzo de 2008, en atención a las normas constitucionales contenidas en los artículos 23 numeral 23 y 30 de la Constitución Política del Ecuador de 1998, que reconocían y garantizaban a las personas el derecho a la propiedad, en cualquiera de sus formas. Pero además, se advierte que el acto administrativo accionado fue emitido en observancia a las normas prescritas en el artículo 26 literales b, c y e del Estatuto del Régimen Jurídico

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 039-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0941-13-EP.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 137-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1424-11-EP.

Administrativo de la Función Ejecutiva³, que le otorgaban potestad legal al Gobernador de la Provincia de El Oro para proteger los bienes de las personas frente a actos que pretendan despojarlos de ellos, lo cual además, le faculta para contar con el auxilio de la Fuerza Pública a fin de cumplir con su encargo, sin que ello implique una actuación discrecional o arbitraria por parte de la autoridad accionada (amparo constitucional).

Más aún, la autoridad accionada, previo a disponer el desalojo de Irma Germania Rugel Valencia y otras personas del predio ubicado en la ciudadela “Luz del Mundo”, le concedió la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, es decir, se le dio la oportunidad procesal para que la accionante justifique los derechos que tenía para ocupar el bien en mención, sin que haya presentado tales justificativos; razón por la que se colige que el acto administrativo contenido del desalojo, lejos de infringir derechos constitucionales, ha coadyuvado para que la autoridad competente actúe y proteja el derecho a la propiedad conforme a lo previsto en los artículos 23 numeral 23 y 30 de la Constitución Política del Ecuador de 1998, y 321 de la Constitución de 2008.

De ahí que los argumentos expuestos por la accionante en la audiencia pública (fojas 13-18 y vta.), y en el escrito contentivo de su recurso (foja 82 y vta.), en cuanto a la ilegitimidad del acto administrativo, carezcan de sustento, puesto que dicho acto ha sido emitido por autoridad competente, lo cual conlleva a que el mismo goce de la presunción de legitimidad y validez, a más de no implicar *per se* vulneración alguna del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Desde esta perspectiva, se concluye que el acto administrativo contenido en el oficio N.º 0327-AJ-GPEO del 12 de marzo de 2008, ha sido emitido en observancia a la normativa aplicable al caso; por cuanto, el mismo es producto de un proceso determinado en el artículo 26 literales **b**, **c** y **e** del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; normativa que estaba vigente a la época y que es conforme con el texto constitucional, en consecuencia no existe vulneración de derechos constitucionales.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto y de acuerdo con los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional establecido en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

³ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, artículo 26 literales **b**, **c** y **e**: “Los Gobernadores ejercerán las siguientes atribuciones: ... **b**) Cuidar de la tranquilidad y orden públicos, exigiendo para ello el auxilio de la Fuerza Pública, proteger la seguridad de las personas y de los bienes, prevenir los delitos y combatir la delincuencia; **c**) Prevenir, dentro de lo prescrito en la Constitución y leyes, los conflictos sociales en el territorio de su competencia.; ...**e**) Velar porque los funcionarios y empleados públicos desempeñen cumplidamente sus deberes...”.

RESOLUCIÓN

1. Negar la apelación del amparo constitucional presentada.
2. Devolver el expediente al Juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Tatiana Ordeñana Sierra, **PRESIDENTA TERCERA SALA.**

f.) Roxana Silva Chicaiza, **JUEZA TERCERA SALA.**

f.) Patricio Pazmiño Freire, **JUEZ TERCERA SALA.**

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por los señores jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Tatiana Ordeñana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, el 25 de mayo del 2016. **LO CERTIFICO.**

f.) Mercedes Suárez Bombón, **SECRETARIA TERCERA SALA (E).**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de mayo del 2016

RESOLUCIÓN N.º 1276-08-RA

CASO N.º 1276-08-RA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 17 de septiembre de 2008, el señor Oscar Víctor Suárez Nieto, dentro del recurso de amparo constitucional N.º 226-08-RA, interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional en contra de la resolución tomada por el intendente general de policía del Guayas para el desalojo de la hacienda “Las Mercedes”.

Mediante oficio N.º 695-TDCAG-08 del septiembre 30 de 2008, receptado en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el 1 de octubre de 2008, el Tribunal Distrital del Guayas remitió el expediente correspondiente el recurso de amparo N.º 226-08-RA propuesto por Oscar Suárez Nieto contra la providencia del intendente general de policía del Guayas.

De conformidad con el sorteo realizado el 14 de octubre de 2008, la Secretaría General del Tribunal Constitucional, remitió el expediente de la causa para sustanciación al juez Alfonso Luz Yunez en calidad de presidente de la Primera Sala.

El 19 de noviembre de 2008, la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, avocó conocimiento de la causa N.º 1276-2008-RA al amparo de lo previsto en el artículo 27 del Régimen de Transición, se notificó por última vez al legitimado pasivo para que fije casilla constitucional.

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

El 21 de enero de 2013 a las 10:06, de conformidad con lo previsto en la primera disposición transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo el 11 de diciembre de 2012 efectuado en la ciudad de Guayaquil, la Tercera Sala de la Corte Constitucional avocó conocimiento del caso N.º 1276-08-RA. En virtud del sorteo llevado a cabo el 12 de diciembre de 2012, en la Tercera Sala, correspondió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire la sustanciación de la presente causa.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y el doctor Francisco Butiñá Martínez fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

Antecedentes de la acción

El 15 de febrero de 2001, el procurador general del Estado emitió criterio jurídico al gobernador de la provincia del Guayas respecto de las facultades del intendente general de policía del Guayas en cuanto a la adopción de medidas de fuerza conducentes al cese de una usurpación o apropiación ilegítima de un bien, en el referido criterio se manifiesta:

Luego de considerar la normativa citada por usted, esto es, el Art. 622 del Código Penal Sustantivo, y los artículos 28, literal c) y 44 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, cabe opinar que efectivamente, correspondería al señor Intendente General de Policía adoptar las medidas de fuerza necesarias, conducentes al cese de una usurpación o apropiación ilegítima de un bien, aunque la medida de desalojo no se halle contemplada dentro de sus específicas funciones, toda vez que el Art. 992 del Código Civil, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 104 de 20 de noviembre de 1970, expresamente dispone, que el que violentamente haya sido despojado, sea de la posesión, sea de la mera tenencia, y que, por poseer a nombre de otro, o por no haber poseído bastante tiempo, o por otra causa cualquiera, no pudiese proponer acción posesoria, tendrá sin embargo el derecho para que se restablezcan las cosas al estado en que

antes se hallaban, sin que para esto necesite probar más que el despojo violento, añadiendo el inciso final de esta norma, que restablecidas las cosas, y asegurado el resarcimiento de daños, podrán intentarse, por una u otra parte, las acciones posesorias que correspondan.

El 2 de enero de 2008, el economista Leonardo Corral Riera en calidad de gerente y representante legal de la compañía agrícola Mercedes AGM S. A., presentó la denuncia ante el gobernador del Guayas por la invasión del predio denominado “Las Mercedes”, la referida denuncia, en lo sustancial, señaló:

El día de hoy 2 de enero del 2008, aproximadamente a las 10h00 un grupo aproximado de unas doscientas personas, dirigidas por conocidos traficantes de tierras han procedido a invadir terrenos de propiedad de mi representada, que se encuentran ubicados en el Km. 15 ½ de la autopista Durán – Boliche, en el área que colinda con el río Chimbo, alegando que están debidamente autorizados por la AGD, LA COPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL. El INDA, porque esas tierras son del Estado y se las ha entregado a ellos, al igual las 800 cabezas de ganado, los sembríos de arroz, papaya y otros sembríos de ciclo corto que existen en los referidos predios, que son de exclusiva propiedad de mi representada, conforme lo justifico con la escritura pública que adjunto.

El 3 de enero de 2008, mediante oficio N.º 005-CQPN, la doctora Marcia Montalvo León, informó al intendente general de policía del Guayas que el comisario sexto de Policía, que de modo conjunto con el teniente coronel Grijalba y diez policías, procedieron a dialogar con los invasores de la hacienda “Las Mercedes” para solicitarles el desalojo de los predios invadidos; de forma concreta, se comunicaron con los señores Pedro Bermudez y Marcos Bustos mismos que a decir del documento referido señalaron que no saldrían del predio hasta que existiera una orden de desalojo.

El 4 de enero de 2008, toda vez que se reconoció la denuncia presentada por el señor Leonardo Corral Riera por los derechos que representa de la compañía agrícola Mercedes AGM S. A.; el intendente general de policía del Guayas, abogado Ricardo Gabriel Ron Vélez dispuso el desalojo de las personas extrañas que estuvieren en ocupación del predio denominado “Hacienda las Mercedes”, para lo cual ofició al Comando Provincial de la Policía Nacional del Guayas a fin que se cumplan las diligencias pertinentes; dispuso además que se mantuviera una zona de vigilancia permanente para que no se vuelvan a repetir los actos de invasión. Finalmente, designó como delegada de la Intendencia a la comisaria quinta de Policía Nacional y Subsistencias del Cantón, a quien encomendó cumplir su cometido en respeto de los derechos humanos.

El 10 de enero de 2008, el coronel de Policía, licenciado Jaime Bastidas Vargas, jefe del comando sectorial Durán Samborondón, remitió parte informativo al comandante Provincial de Policía del Guayas, respecto de la diligencia de desalojo llevada a cabo en el predio “Las Mercedes”.

El 11 de enero de 2008, el coronel de Policía Euclides Mantilla Herrera remitió parte informativo al intendente

general de policía del Guayas en el que comunicó el cumplimiento al “desalojo de toda persona extraña del predio denominado Hacienda Las Mercedes”, dispuesto por el intendente a través de oficio N.º 0157-IGPG del 4 de enero de 2008. El coronel informó que en la diligencia no se produjeron inconvenientes.

El 16 de enero de 2008, el abogado Daniel Yáñez Landivar, director distrital occidental del INDA, remitió al intendente general de policía del Guayas el informe de inspección N.º 0000063 realizado el 11 de enero de 2008, en cumplimiento a lo dispuesto en la resolución del intendente general de policía del Guayas mediante el cual se verificó el estado de tenencia, explotación y linderos del lote de terreno de 161 Has, aproximadamente, denominado “Las Mercedes”, ubicado en la parroquia y cantón Yaguachi, provincia del Guayas.

El 30 de mayo de 2008, el señor Néstor Antonio León Portillo, procurador común de los campesinos posesionarios en el predio “Las Mercedes”, ubicado en la parroquia Cone, cantón Yaguachi, provincia del Guayas, mediante escrito dirigido al intendente general de policía del Guayas, señaló que en la diligencia de desalojo se violaron derechos constitucionales y legales además de vicios de proceso.

El 10 de junio de 2008, el director distrital occidental del INDA recibió la denuncia por invasión presentada por el economista Leonardo Corral Riera en calidad de gerente de la compañía agrícola MERCEDES AGM S. A., y de los señores Ramón Norberto Morales Sánchez, Jacinto Alcides Ruiz Ladinez, Franco Cruz Pedro Jaime, y Ladinez Chávez Andrés de Los Ángeles; el director distrital resolvió desestimar la denuncia alegando que no se habían configurado los presupuestos establecidos en los artículos 23 y 24 del Reglamento General de la Ley de Desarrollo Agrario.

El 18 de julio de 2008, el señor Oscar Víctor Suárez Nieto interpuso ante el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, acción de amparo constitucional en contra del acto administrativo instrumentado sobre la base de la resolución contenida en el oficio N.º 0156-IGPG del 4 de enero de 2008, mediante el cual se ordenó el desalojo del predio conocido como hacienda “Las Mercedes”.

El 23 de julio de 2008, el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil aceptó a trámite la acción de amparo interpuesta por el señor Suárez Nieto por haber reunido los requisitos de ley, en el auto se señala como fecha de audiencia el jueves 31 de julio de 2008, a las 10:40 y se notificó a las partes y a la Procuraduría General del Estado para comparecencia conforme fuera solicitado por el accionante.

Se fijó por parte de la secretaria relatora del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, el 8 de agosto de 2008, como fecha para llevar a cabo audiencia pública, misma que se desarrolló conforme a lo previsto.

El 12 de septiembre de 2008, el Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil respecto del amparo constitucional interpuesto por el señor Oscar Víctor Suárez Nieto, sobre la resolución de desalojo emitida por el intendente general de policía del Guayas, declaró sin lugar la acción interpuesta.

Sobre la base de lo resuelto el señor Oscar Víctor Suárez Nieto interpone recurso de apelación ante el superior, esto es el Tribunal Constitucional, respecto de la resolución del intendente general de policía del Guayas, el 4 de enero de 2008.

Resolución de amparo constitucional del Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil

El Tribunal Distrital N.º 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, el 12 de septiembre de 2008 a las 08:40, resolvió:

Siendo así, del análisis del expediente (fojas 21 a 87) es claro que la resolución cuestionada fue producto de un trámite en que la autoridad acusada luego de efectuar un análisis de las pruebas aportadas respecto a un litigio sobre dominio de tierras al cual se aportaron los documentos tales como certificados de registro de la propiedad, y la controversia respecto a la invasión denunciada por la compañía agrícola Mercedes AGM S.A., fue resuelta por el Intendente de Policía de la provincia del Guayas en ejercicio de la función jurisdiccional que le asigna la norma legal transcrita, no es administrativa. Atentos a los antecedentes legales invocados no existe duda alguna de que siendo una decisión judicial la resolución impugnada este no es de competencia de la jurisdicción constitucional. Sin otras consideraciones, este Tribunal resuelve declarar sin lugar la acción de Amparo Constitucional propuesta por el ciudadano Oscar Víctor Suárez Nieto por falta de competencia en razón de la materia.

Petición concreta

Mediante escrito del 23 de enero de 2009, dirigido a la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, el señor Oscar Víctor Suárez Nieto, en el marco del amparo constitucional N.º 1276-08-RA, formuló petición en la que consta:

Por lo expuesto, en mérito al análisis constitucional y jurídico realizado, encarezco a los señores miembros de la Primera Sala de la Corte Constitucional para el Período de Transición, como máximo organismo de justicia del país, solicito de la manera más respetuosa y comedida que, en aplicación a la DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición, dado el tiempo transcurrido, admitiendo la Acción de Amparo Constitucional por mi formulada y materia de esta litis y revocando la resolución del cuaderno del primer nivel, se suspenda inmediatamente los efectos de los actos administrativos impugnados y que como medida tendiente a cesar tales efectos, se ordene igualmente la restitución de todos quienes fuimos desalojados por tan inconsciente disposición de desalojo, sin perjuicio de las acciones penales que nos asisten

ejercer ante la justicia ordinaria, toda vez que las autoridades demandadas, habrían incurrido en varios actos delictivos, puesto que se ha actuado con colusión para arrebatarlos de la posesión que durante muchos años hemos ejercido en esas tierras, en lugar de perseguir acciones ordinarias de restitución y, el de prevaricato, porque incumplieron las responsabilidades que le son inherentes, en forma contraria a lo que la causa pública les exige, pese a estar obligados para ello.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso en virtud de la disposición transitoria primera prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: “Primera.- Las acciones constitucionales establecidas en la Constitución de 1998, pendientes de despacho en la Corte Constitucional, continuarán sustanciándose de conformidad con la normatividad adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite, debiendo armonizarse con la Constitución del 2008”.

El presente trámite se ha realizado siguiendo los procedimientos constitucionales y legales requeridos para el efecto, sin omisión de solemnidad alguna, por tal razón se declara su validez.

Legitimación activa

En el presente caso, Oscar Víctor Suárez Nieto, por sus propios y personales derechos, interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional sobre la resolución tomada por el intendente general de policía del Guayas para el desalojo de la hacienda “Las Mercedes”; es así que de conformidad con el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, se encuentra plenamente legitimado para presentar recurso de apelación de una resolución emitida en una acción de amparo constitucional.

Análisis constitucional

Para resolver la cuestión planteada, esta Corte Constitucional armoniza el amparo presentado bajo el marco constitucional vigente hasta el 20 de octubre de 2008, con la Constitución actual, para tal efecto, se plantea el siguiente problema jurídico:

La resolución del 4 de enero de 2008 del intendente general de policía del Guayas, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de las decisiones públicas contenidas en el artículo 24 numeral 13 de la Constitución Política de 1998, actual artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?

En mérito de lo establecido en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte Constitucional se encuentra facultada para analizar y pronunciarse sobre las cuestiones puestas en su conocimiento incluso en aplicación de las

normas no argumentadas por el accionante, este es el conocido principio de *iura novit curia* cuya finalidad es la protección y tutela eficaz y efectiva de los derechos constitucionales cuando pudiere generarse una posible afectación de los mismos. En este sentido, se pronunció la Corte Constitucional a través de su sentencia N.º 131-13-SEP-CC en el marco de la causa N.º 0125-13-EP, en la que señaló:

Esta Corte hace presente que al momento de resolver una acción de esta clase no se somete a las argumentaciones realizadas por las partes en sus demandas y en sus contestaciones, toda vez que por el principio *iura novit curia*, consagrado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puede fundamentar la decisión en cualquier precepto constitucional, así no se lo haya invocado por las partes, o lo haya sido erróneamente, tal como se dispone en el artículo 436 segundo inciso de la Constitución. Por ello, esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales.

En el análisis específico de la causa es pertinente, al amparo de lo dispuesto por la Constitución Política de 1998 y de la Constitución de la República vigente, la revisión de la garantía de motivación, toda vez que los poderes públicos sean o no judiciales tienen la obligación de motivar sus actuaciones; en este sentido, una vez que ha sido interpuesto amparo constitucional sobre la resolución del intendente general de policía del Guayas en la que se dispone el desalojo del predio denominado “Las Mercedes”, es fundamental el análisis y comprensión de si la referida resolución fue debidamente fundamentada.

Como primera cuestión es importante señalar que la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009, establece que las acciones de naturaleza constitucional que permanecieran pendientes de despacho en la Corte Constitucional, deberán continuar su sustanciación a través de las normas vigentes en el momento en el que se inició el proceso siendo imperativa su armonización con las reglas y principios vigentes a través de la Constitución de la República vigente.

En función de lo señalado, es necesario anotar que la motivación estaba prevista en la Constitución Política de 1998, a través del texto de su artículo 24 numeral 13 que de modo puntual estableció:

Art. 24.- Para asegurar el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías básicas, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes o la jurisprudencia:

13. Las resoluciones de los poderes públicos que afecten a las personas, deberán ser motivadas. No habrá tal motivación si en la resolución no se enuncian normas o principios jurídicos en que se haya fundado, y si no se explicare la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Al resolver la impugnación de una sanción, no se podrá empeorar la situación del recurrente.

Por su parte, la Constitución de la República vigente desde el año 2008, establece dentro de su artículo 76 el derecho al debido proceso, mismo que comprende dentro de sus garantías, la de motivación, que se entiende dentro de los siguientes términos:

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 incluirá las siguientes garantías:

1. Las resoluciones de los poderes públicos deberán 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 de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.

En función de lo observado, es evidente, que en el marco del debido proceso la debida motivación y fundamentación de las resoluciones de los poderes públicos ha sido una constante definitoria del Estado, en este sentido, es de toda trascendencia que el análisis de los pronunciamientos del poder público alcance una dimensión constante de fiscalización que bien podría adscribirse a la esfera de lo no decidible, toda vez que independientemente del modelo de Estado y las normas escritas, es incuestionable que aquellas resoluciones emanadas del poder público deben encontrar fundamento no sólo en el poder, sino en la lógica, racionalidad y claridad que legitiman sus actuaciones.

Es bajo este entendido que la Corte Constitucional emitió su sentencia N.º 120-14-SEP-CC en el marco de la causa N.º 1663-11-EP, que en el entendido de la motivación estableció:

El derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación exige por parte de las autoridades públicas la exteriorización de las justificaciones, explicaciones, razones y motivaciones por las cuales se expidió una resolución determinada. En este sentido, la motivación abandona la tradicional idea de ser concebida como un ejercicio meramente descriptivo en el cual se transcribían hechos fácticos y normas jurídicas de forma aislada y por el contrario, establece la exigencia de que las autoridades públicas realicen una justificación de las razones por las cuales optaron por una postura, correlacionando todos los elementos que les permitieron formar su criterio respecto de un caso concreto.

La Corte Constitucional del Ecuador ha determinado que los elementos fundadores de la garantía de motivación son: razonabilidad, lógica y comprensibilidad, mismos que son interdependientes y consustanciales para configurar la motivación de las resoluciones del poder público; consecuentemente, es dentro de este esquema que se llevará a cabo el análisis de la resolución del intendente general de policía del Guayas respecto del desalojo del predio denominado “Las Mercedes”.

Razonabilidad

Se entiende el requisito de la razonabilidad como la aplicación de normas, principios y reglas en conexión lógica y estricta con los hechos y elementos que corresponden a cada caso, esto evidentemente es observable no solamente en el ámbito jurisdiccional sino de modo general en la estructuración y emisión de resoluciones del poder público, en tal virtud, corresponde el análisis de este requisito como formante de la garantía de motivación en mira específica de la resolución del intendente general de policía del Guayas para el desalojo del predio denominado “Las Mercedes”, mismo que dentro de su estructura de trece considerandos señaló:

En el primer considerando de la resolución, se señala la denuncia de invasión presentada por el representante legal de la compañía agrícola Mercedes AGM S.A.; por otra parte, el considerando segundo de la resolución se refiere al reconocimiento de denuncia llevado a cabo por el representante legal de la compañía Mercedes AGM S. A.; adicionalmente, en el considerando tercero se hace alusión a la diligencia llevada a cabo por la Comisaría Quinta de Policía Nacional y Subsistencias; en el considerando cuarto, consta la norma prevista en el artículo 1 del Código de Procedimiento Civil que se refiere a la competencia como medida para resolver y hacer ejecutar lo juzgado en razón de las personas, la materia y los grados; en el considerando quinto, se citó la norma contenida en el artículo 19 del Código de Procedimiento Penal que se refiere a la competencia en materia penal; sumado a lo anterior, en el considerando sexto se establecen las previsiones y diferencias de la responsabilidad por acción y la responsabilidad por omisión; el considerando séptimo, hizo referencia al criterio emitido por el procurador general del Estado, doctor Ramón Jiménez Carbo, que hizo una determinación del ámbito competencial de los intendentes; en el considerando noveno, consta el texto del artículo 30 de la Constitución Política de 1998 en el que se observa los parámetros relacionados con el derecho a la propiedad; en el considerando décimo, se encuentra la referencia al artículo 622 del Código de Procedimiento Penal, que fija y se refiere también a las facultades de los intendentes; en el considerando undécimo se determina que, en el marco de la causa específica, la materialidad de la infracción fue probada a través del oficio N.º 005-CQPN enviado por la doctora Marcia Montalvo León en calidad de comisaria quinta de Policía Nacional y Subsistencias; adicionalmente, el considerando duodécimo, refiere el texto del artículo 86 de la Constitución Política de 1998 y los artículos 1, 3, 7, 18 y siguientes de la Ley de Gestión Ambiental; finalmente, en el considerando décimo tercero, y sobre la base de las cuestiones previamente analizadas, se determinó que la propiedad del predio que fuera invadido estaba plenamente justificada; y, por lo tanto se ordenaron las medidas que se reflejan en los literales A, B, C y D.

Por lo observado, es posible señalar, que las normas, criterios y postulados enunciados por la Intendencia General de Policía del Guayas, se ajustan de modo estricto a los parámetros de razonabilidad, toda vez que a través de la normas citadas es posible colegir que la resolución emitida por el intendente general de policía del Guayas

se encontraba dentro de sus competencias, tanto sobre la base de lo determinado en la ley como del criterio emitido por la Procuraduría General del Estado, cuestión que guarda directa relación con el asunto controvertido dentro de la causa.

En función de lo advertido es posible determinar que la resolución emitida por el intendente de general de policía del Guayas del 4 de enero de 2008, se ajusta al parámetro de razonabilidad como un elemento constitutivo de la garantía de motivación de las resoluciones de los poderes públicos.

Lógica

El parámetro de lógica ha sido concebido como el desarrollo estructurado y conectado de una resolución, esto quiere decir, que se deberá cumplir con un proceso inferencial que tenga como finalidad la generación de conclusiones sustentadas en premisas que deberán estructurarse a partir de las normas y los hechos analizados en el marco de una situación específica.

En mérito de lo establecido es necesario el análisis del elemento de lógica dentro de la estructura de la resolución del intendente general de policía del Guayas, en función de la verificación de la garantía de la motivación.

La resolución del 4 de enero de 2008, conforme fuera descrita precedentemente, incluye dentro de sus elementos, enunciaciones normativas que se ajustan a las cuestiones controvertidas en el caso, dichas normas han sido señaladas como fundamento motivo de la resolución, partiendo desde lo general a lo específico, es decir, determinando las líneas generales de competencia incluso desde lo conceptual, y descendiendo hasta las cuestiones más específicas aplicables al caso, tanto por lo actuado por las partes como por lo que procedía en función de la competencia y obligaciones de los funcionarios públicos. De modo fundamental, la resolución se refiere también a la propiedad como elemento esencial que permite o habilita las acciones del intendente general de policía del Guayas.

Es necesario referir que las cuestiones relacionadas al parámetro de lógica tienen que ver con la concatenación ordenada y clara de los elementos tanto normativos como fácticos relativos al caso, con el fin de obtener una conclusión que atienda de modo natural a las cuestiones planteadas como premisas, en este sentido, en lo que se refiere a la causa específica la resolución del intendente general de policía del Guayas determinó:

La propiedad del predio que se dice invadido, se encuentra plenamente justificado con los documentos debidamente autenticados, se mandó a agregar a los autos, (...) Por los antecedentes antes expuestos, el suscrito **ABOGADO. RICARDO GABRIEL RON VELEZ INTENDENTE GENERAL DE POLICÍA DEL GUAYAS**, haciendo uso de las amplias Facultades que me concede el Art. 622 del Código Penal vigente, en concordancia con lo dispuesto en los Arts. 30, 86 y siguientes de la Constitución Política del Ecuador; así como con lo establecido en los Arts. 12; 437.8; 437.9 del Código Penal vigente ordena: **A).- EL**

INMEDIATO DESALOJO DE: PEDRO BERMUDEZ, MARCOS BUSTOS, ASÍ COMO DE TODO PERSONA EXTRAÑA QUE SE ENCONTRARE EN EL INTERIOR DEL PREDIO DENOMINADO HACIENDA LAS MERCEDES, UBICADO EN EL KM. 15 ½ DE LA VÍA DURÁN – BOLICHE, PROVINCIA DEL GUAYAS, EL QUE DEBERÁ SER ENTREGADO A SU PROPIETARIA LA CIA Agrícola MERCEDES AGM S.A., representada en el presente expediente por el Sr. Economista. LEONARDO CORRAL RIERA, en su calidad de Gerente General.- B).- Para el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral anterior, se dispone oficiar al Comando Provincial de la Policía Nacional del Guayas No. 2.- **C).-** Cumplida dicha disposición se proceda a mantener una vigilancia permanente y evitar que en el futuro se produzca alguna invasión en dicha Zona.- **D).-** Se designa como Delgado por este Despacho y pueda estar presente en la diligencia ordenada a la Señora Comisaria Quinta de Policía Nacional y Subsistencias del Cantón, quien deberá cumplir su cometido velando que se precautelen los Derechos Humanos.

Conforme se puede observar teniendo en cuenta las normas aplicables al caso y los hechos derivados del mismo se ha llegado a una resolución, misma que se fundamenta también en las competencias descritas por la Constitución Política de 1998 y de la ley, en este sentido, la resolución deriva de forma natural de lo previamente argumentado, siendo por lo tanto que la resolución del intendente general de policía del Guayas ha cumplido con el parámetro de lógica como elemento constitutivo de la garantía de motivación.

Comprensibilidad

Finalmente corresponde el análisis del elemento de comprensibilidad como formante de la garantía de motivación, se entiende como comprensibilidad la claridad, certeza, coherencia y asequibilidad de la que deben estar dotados los pronunciamientos de los poderes públicos, toda vez que los mismos afectan a ciudadanos que deben ser capaces de entender de forma clara y precisa el contenido de dichos pronunciamientos como una forma elemental de no caer en estado de incertidumbre y de sentirse tutelados por la estructura pública.

La comprensibilidad ha sido desarrollada en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece:

Art. 4.- Principios procesales.- La justicia constitucional se sustenta en los siguientes principios procesales:

10. Comprensión efectiva.- Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la juez o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte.

En el caso específico es posible verificar que la resolución emitida por el intendente general de policía del Guayas ha sido instrumentada de modo inteligible, toda vez que es observable de manera clara el razonamiento que ha sido utilizado para el desarrollo de la misma, los argumentos y

normas son manifiestamente identificables y no es posible aducir error o falta de comprensión de la misma, por lo señalado, la resolución del intendente general de policía del Guayas cumple con el parámetro de comprensibilidad como formante y operante de la garantía de motivación.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto y de acuerdo con los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional establecido en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

RESOLUCIÓN

1. Negar la apelación del amparo constitucional planteada.
2. Devolver el expediente al Juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Tatiana Ordeñana Sierra, **PRESIDENTA TERCERA SALA.**

f.) Roxana Silva Chicaiza, **JUEZA TERCERA SALA.**

f.) Patricio Pazmiño Freire, **JUEZ TERCERA SALA.**

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por los señores jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Tatiana Ordeñana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, el 25 de mayo del 2016. **LO CERTIFICO.**

f.) Mercedes Suárez Bombón, **SECRETARIA TERCERA SALA (E).**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de mayo del 2016

RESOLUCIÓN N.º 1503-08-RA

CASO N.º 1503-08-RA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 9 de octubre de 2008, la señorita Pastorita Elizabeth Pilay Sánchez, dentro del juicio de amparo constitucional

N.º 0627-08-RA, interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional en contra de los actos administrativos contenidos en la resolución ministerial del 30 de julio de 2008, dictada en su debido momento por el economista Walter Poveda Ricaurte, ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, en la providencia de 20 de agosto de 2008 y en el oficio N.º 0000800, dictados por el director distrital occidental del ex Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA).

Los actos administrativos *supra* provienen del proceso administrativo por invasión N.º 22-2005 –en relación a un lote de terreno, ubicado en el sitio denominado “La Aguada”, jurisdicción de la parroquia Pascuales, cantón Guayaquil, provincia del Guayas--, iniciado por el señor José Fernando Nevárez Ycaza en calidad de representante legal de la compañía Parque Industrial Ecuatoriano S. A., en contra del INDA y otros.

Mediante oficio N.º 0932920080627 del 28 de octubre de 2008, receptado en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2008, el juez vigésimo noveno de lo civil de Guayaquil remitió el expediente correspondiente al recurso de amparo N.º 1503-08-RA propuesto por la señorita Pastorita Elizabeth Pilay Sánchez en contra de los actos administrativos antes mencionados.

De conformidad con el sorteo realizado el 4 de diciembre de 2008, la Secretaría General del Tribunal Constitucional remitió el expediente de la causa para sustanciación al juez constitucional Alfonso Luz Yunes en calidad de presidente de la Primera Sala.

El 17 de diciembre de 2008, la Primera Sala del Tribunal Constitucional avocó conocimiento de la causa N.º 1503-08-RA, y dispuso que se notifique a las partes, previéndoles de su obligación de señalar casillas constitucionales para futuras notificaciones.

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

El 21 de enero de 2013, de conformidad con lo previsto en la primera disposición transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo, el 11 de diciembre de 2012, la Tercera Sala de la Corte Constitucional avocó conocimiento del caso N.º 1503-08-RA.

Mediante memorando N.º 0022-2013-CC-SS del 29 de enero de 2013, la Secretaría General de esta Corte remitió el expediente del caso N.º 1503-08-RA, al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire, quien en virtud sorteo llevado a cabo el 19 de diciembre de 2012 en la Tercera Sala, correspondió la sustanciación de la referida causa.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015,

las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y el doctor Francisco Butiñá Martínez fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

Antecedentes de la acción

Dentro del proceso administrativo por invasión N.º 22-2005 iniciado por el señor José Fernando Nevárez Ycaza en calidad de representante legal de la compañía Parque Industrial Ecuatoriano S. A., en contra del INDA y otros, el 1 de agosto de 2007, el director distrital del INDA dispuso revocar la providencia emitida el 30 de julio de 2007.

Ante ello, el señor José Fernando Nevárez Ycaza en calidad de representante legal de la compañía Parque Industrial Ecuatoriano S. A., planteó un recurso de amparo constitucional N.º 0558-2007-RA, el cual fue sustanciado por el juez décimo de lo civil de Guayaquil, quien el 2 de octubre de 2007, resolvió aceptar el amparo propuesto y dispuso la suspensión definitiva de lo dispuesto en la providencia¹ emitida el 1 de agosto de 2007.

En observancia a la decisión judicial invocada, el 21 de mayo de 2008, el director distrital del INDA dispuso "... dejar sin efecto legal todo lo actuado por este Distrito Occidental... debiendo las partes estarse (sic) a lo dispuesto en providencia del 30 de julio del 2007...". De la referida providencia, el señor Lucio Adrián Vargas en calidad de presidente de la "Asociación de Trabajadores Agrícolas 6 de Octubre" interpuso recurso de apelación, el cual fue conocido por el ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, quien mediante resolución emitida el 30 de julio de 2008 en lo principal, dispuso lo siguiente:

El Director Distrital Occidental del INDA mediante providencia de 21 de mayo del 2008, deja sin efecto legal todo lo actuado por el Distrito Occidental (...) debiendo las partes estar a lo dispuesto en providencia de 30 de julio de 2007, a las 09H37, en la cual la Dirección Distrital ordena suspender la tramitación de este expediente mientras la Corte Superior de Justicia de Guayaquil resuelva el Recurso de Apelación planteado, actuación legal y lógica del Director Distrital, pues al ser parte demandada no puede ni debe pronunciarse en ningún sentido mientras la justicia ordinaria no resuelva este proceso en forma definitiva. Por esta consideración el suscrito **RESUELVE:** Rechazar por improcedente el Recurso de Apelación presentado por el señor Lucio Adrián Vargas en la calidad que comparece, por lo que se ratifica la providencia de fecha 21 de mayo de 2008 a las 8H00, disponiéndose que en razón de la declaratoria [se] deje sin efecto todo lo actuado por la Dirección Distrital Occidental del INDA en la providencia

¹ La providencia, emitida el 01 de agosto de 2007, en lo principal disponía lo siguiente: "De un mejor estudio de los autos, y de las alegaciones contenidas en escritos presentados, esta Dirección Distrital Occidental del INDA, dispone REVOCAR la providencia dictada el 30 de julio de 2007...". A su vez, en la providencia de 30 de julio de 2007, se dispuso la suspensión del proceso administrativo de invasión N.º 22-2005, hasta que se resuelva los juicios que estaban pendientes ante la justicia ordinaria; así mismo, dispuso la restitución de la posesión del inmueble al Parque Industrial Ecuatoriano S. A.

recurrida. Ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior en que se encontraba al 30 de julio del 2007, es decir que se restituya la posesión de Parque Industrial Ecuatoriano S.A. [...] en cumplimiento de la sentencia del Juez Vigésimo Noveno de lo Civil de Guayaquil...

En cumplimiento a la precitada resolución, el director distrital occidental del INDA, mediante providencia emitida el 20 de agosto de 2008, en lo pertinente, ordenó lo siguiente:

En lo principal, por cuanto de la Resolución antes indicada se rechaza por improcedente el recurso de apelación interpuesto por el señor Lucio Adrián Vargas (...) ratificando la providencia [de] fecha 21 de mayo del 2008 a las 8H00, disponiendo que las cosas vuelvan al estado anterior a la providencia de fecha 30 de julio del 2007 a las 09H37, es decir que se restituya la posesión [del] Parque Industrial Ecuatoriano S.A., representado por José Fernando Nevárez Ycaza en cumplimiento de la sentencia del Juez Vigésimo Noveno de lo Civil de Guayaquil. Oficiese en este sentido a la señora Intendente General de Policía de la provincia del Guayas, a fin de que se dé cumplimiento a lo ordenado en esta providencia...

En efecto, el oficio N.º 0000800 emitido por el director distrital occidental del INDA y dirigido a la intendencia general de policía de la provincia del Guayas, contenía el siguiente texto:

Adjunto remito a usted copia certificada de la providencia de fecha agosto 20 del 2008; a las 08H30, dictada [para] el lote de terreno, ubicado en la jurisdicción de la parroquia Pascuales, cantón Guayaquil, provincia del Guayas; a efecto que se sirva dar cumplimiento a lo ordenado en la misma, esto es, que se restituya la posesión de Parque Industrial Ecuatoriano S.A.[.] representado por José Fernando Nevárez Ycaza en cumplimiento de la sentencia del Juez Vigésimo Noveno de [lo] Civil de Guayaquil...

Ante los hechos relatados, el 1 de septiembre de 2008, la señorita Pastorita Elizabeth Pilay Sánchez planteó una acción de amparo constitucional en contra de los actos administrativos contenidos en la resolución ministerial del 30 de julio de 2008, dictada por el economista Walter Poveda Ricaurte, ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca en la providencia del 20 de agosto de 2008 y en el oficio N.º 0000800, dictados por el director distrital occidental del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA).

El 3 de septiembre de 2008, el juez vigésimo noveno de lo civil de Guayaquil, aceptó a trámite la acción de amparo propuesta por la señorita Pastorita Elizabeth Pilay Sánchez, por haber reunido los requisitos de ley, y señaló como fecha de audiencia el 12 de septiembre de 2008 a las 08:45, a más de disponer que se notifique a las partes con esta providencia; no obstante, se difirió la referida audiencia, para el 30 de septiembre de 2008, fecha en la cual se efectuó dicha diligencia, conforme a lo previsto.

El 6 de octubre de 2008, el juez vigésimo noveno de lo civil de Guayaquil, dentro de la acción de amparo constitucional propuesta por la señorita Pastorita Elizabeth Pilay

Sánchez, resolvió negar dicha acción. Por consiguiente, la referida accionante interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional, recayendo el mismo en la Tercera Sala del referido Órgano constitucional.

Resolución de amparo constitucional del Juzgado Vigésimo Noveno de lo Civil de Guayaquil

El juez vigésimo noveno de lo civil de Guayaquil, el 6 de octubre de 2008 a las 10:38, resolvió:

A fojas 59 consta en copia notariada de la resolución dictada por el accionado (...) Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca con fecha 31 de julio del 2008 a las 10h25. La referida resolución se aprecia haber sido dictada con los debidos fundamentos y por la autoridad competente para emitir tal pronunciamiento. De modo tal que no hay acto ilegítimo alguno como afirma la recurrente. Con mayor razón cuando dicha resolución es coherente a la realidad, pues siendo verdad que los hechos expresados por los que Lucio Adrián Vargas recurrió ante el Director del INDA, que dio lugar al recurso de apelación ante el Ministro de Agricultura, se trata de hechos judicializados, (competencia de la justicia ordinaria) por ello es que bien concluye el Señor Ministro en el considerando cuarto de su resolución (...) en ratificar la legalidad del pronunciamiento del Director Distrital Occidental del INDA con providencia de fecha 30 de julio de 2007 a las 09h37, disponiendo la suspensión del trámite del expediente administrativo, mientras la Corte Superior de Justicia de Guayaquil no resuelva sobre el recurso de apelación; es más la actuación de dicho Ministro argumenta con debida lógica, cuando expresa que el Director Distrital al ser parte demandada no podía haber realizado pronunciamiento en ningún sentido mientras la justicia ordinaria no resuelve en forma definitiva. Por lo expresado el suscrito Juez Vigésimo Noveno de lo Civil de Guayaquil, RESULEVE declarar sin lugar la acción de amparo constitucional que formula Pastorita Elizabeth Pilay Sánchez en contra del Economista Walter Poveda Ricaurte, Ministro de Agricultura y Ganadería y otros...

Petición concreta

Mediante escrito presentado el 9 de octubre de 2008, la señorita Pastorita Elizabeth Pilay Sánchez, dentro del amparo constitucional N.º 0627-08-RA formuló recurso de apelación, señala que: “Por no estar de acuerdo con la resolución dictada por usted con fecha octubre 6 del 2008, a las 10H38, acudo y apelo ante el superior, esto es, el Tribunal Constitucional con sede en la ciudad de Quito”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso en virtud de la disposición transitoria primera prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: “Primera.- Las acciones constitucionales establecidas en la Constitución de 1998, pendientes de despacho en la Corte Constitucional, continuarán sustanciándose

de conformidad con la normatividad adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite, debiendo armonizarse con la Constitución del 2008”.

El presente trámite se ha realizado siguiendo los procedimientos constitucionales y legales requeridos para el efecto, sin omisión de solemnidad alguna, por tal razón se declara su validez.

Legitimación activa

En el caso concreto, la señorita Pastorita Elizabeth Pilay Sánchez, por sus propios y personales derechos, interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional en contra de los actos administrativos contenidos en la resolución ministerial del 30 de julio de 2008, dictada por el economista Walter Poveda Ricaurte, ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca en la providencia del 20 de agosto de 2008 y en el oficio N.º 0000800, dictados por el director distrital occidental del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA); por tanto, de conformidad con el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, se encuentra plenamente legitimada para presentar recurso de apelación de una resolución emitida en una acción de amparo constitucional.

Análisis constitucional

Para resolver el presente caso, esta Corte Constitucional armoniza el amparo presentado bajo el marco constitucional vigente hasta el 20 de octubre de 2008, con la Constitución actual, para tal efecto se plantea el siguiente problema jurídico:

Los actos administrativos contenidos en la resolución ministerial del 30 de julio de 2008, dictada por el economista Walter Poveda Ricaurte, ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca en la providencia del 20 de agosto de 2008 y en el oficio N.º 0000800, dictados por el director distrital occidental del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) ¿vulneraron el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

En el escrito de demanda presentado por la accionante, si bien se invoca como derecho constitucional vulnerado a la seguridad jurídica, no se observan argumentos tendientes a demostrar que los actos administrativos impugnados, vulneraron el derecho en mención ni tampoco se advierte argumentación al respecto en el expediente constitucional. Sin embargo, la Corte Constitucional con sustento en lo dispuesto en la Constitución Política de 1998, en la Constitución de la República vigente y en aplicación del principio de administrar justicia constitucional, previsto en el artículo 2 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, procederá a evaluar si los actos administrativos contenidos en la resolución ministerial de 30 de julio de 2008, dictada por el economista Walter Poveda Ricaurte, ministro de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, en la providencia de 20 de agosto de 2008 y en el oficio N.º 0000800, dictados por el director distrital occidental del INDA, han vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.

Como primera cuestión, es importante mencionar que la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009, establece que las acciones de naturaleza constitucional que permanecieren pendientes de despacho en la Corte Constitucional, deberán continuar su sustanciación a través de las normas vigentes en el momento en el que se inició el proceso siendo imperativa su armonización con las reglas y principios vigentes a través de la Constitución de la República vigente.

En este contexto, cabe puntualizar que de acuerdo al artículo 23 numeral 26 de la Constitución Política de 1998 así como del artículo 82 de la Constitución vigente, se garantizaba y aún se garantiza el derecho a la seguridad jurídica como aquel que otorga a todas las personas, la certeza respecto a la aplicación del texto constitucional en un caso concreto; así como de la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas; las mismas que deberán ser observadas por las autoridades públicas y privadas, con lo cual generan confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en la Constitución de la República.

En efecto, la Corte Constitucional mediante la sentencia N.º 039-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0941-13-EP, con respecto al fin que persigue el derecho a la seguridad jurídica, ha precisado que es necesario diferenciar tres elementos que lo conforman, siendo los siguientes:

En primer lugar, el derecho consagra como su fundamento primordial el respeto a la Constitución, como la norma jerárquicamente superior dentro del ordenamiento jurídico; en segundo lugar, el mismo no se agota en la mera aplicación normativa, sino que establece que las normas “existentes” que [serán]aplicadas deban ser previas, claras y públicas y finalmente, establece la obligación de que dicha aplicación sea efectuada por una autoridad competente para ello, competencia tanto definida por la calidad que ostenta la autoridad como las atribuciones que le han sido reconocidas en el ordenamiento jurídico...

En igual sentido, en la sentencia N.º 131-14-SEP-CC, dentro del caso N.º 0383-10-EP, esta Corte expuso lo siguiente:

La Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica, el mismo que se halla articulado con el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Norma Suprema. Para aquello y a fin de tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente, además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera, se logra conformar una certeza que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto a los derechos consagrados en el texto constitucional.

De los criterios jurisprudenciales que preceden, se deduce que toda autoridad está sujeta a lo dispuesto en el texto constitucional y por consiguiente a las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano; razón por la que dicha autoridad, en ejercicio de sus funciones, deberá observar los procedimientos establecidos para el caso concreto, sin rebasar la competencia que le ha sido dada por la Constitución y la ley de la materia, lo cual conlleva a garantizar el respeto a la seguridad jurídica.

En atención a lo expuesto, como órgano de segunda instancia, a esta Corte Constitucional le corresponde examinar si en los actos administrativos contenidos en la resolución ministerial del 30 de julio de 2008, dictada por el economista Walter Poveda Ricaurte, ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca en la providencia del 20 de agosto de 2008 y en el oficio N.º 0000800, dictados por el director distrital occidental del INDA, se ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Al respecto, cabe puntualizar que al ser los dos últimos actos administrativos referidos, consecuencia del primero, se realizará el examen respecto a este, es decir a la resolución ministerial del 30 de julio de 2008, dictada por el ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, la cual ha quedado en firme.

La resolución ministerial que se examina tuvo su origen en la providencia emitida por el director distrital occidental del INDA, el 21 de mayo de 2008, dentro del proceso administrativo de invasión N.º 22-2005, en la cual se dispuso lo siguiente:

...Vista [la razón] sentada por la actuaria del despacho; y de una mejor revisión de los autos, se establece: A: Que existen dentro del proceso presentados Juicios Contenciosos y Amparos Posesorios, que se sigue en contra de las actuaciones realizadas por el INDA, dentro del presente trámite, más aún consta de fojas 435 a 437 y vta., la providencia de fecha 2 de Octubre del 2007; a las 09H22:24, dictada dentro del trámite de AMPARO CONSTITUCIONAL, que sigue Parque Industrial Ecuatoriano S.A., en contra del Director Distrital Occidental del INDA, Asociación de trabajadores Agrícolas “6 de Octubre”, Director Regional No. 1 de la Procuraduría General del Estado, en la que se Resuelve: “Aceptar la acción de Amparo Constitucional planteada por el Ing. Fernando Nevárez Ycaza, por los derechos que representa de la Compañía Parque Industrial Ecuatoriano S.A., en contra del Director Distrital Occidental del INDA, y en consecuencia se ordena suspender de manera definitiva la providencia del 1 de Agosto del 2007, dictada dentro del trámite de invasión No. 22-2005 (...). **En consecuencia esta Dirección Distrital Occidental del INDA, en virtud a lo establecido en el Art. 129 numeral 2, del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; y, al Amparo Constitucional antes referido, deja sin efecto todo lo actuado por este Distrito Occidental, desde fojas 377 del expediente, debiendo las partes estarse a lo dispuesto en la providencia del 30 de julio de 2007...**

Posterior a ello, el señor Lucio Adrián Vargas en calidad de presidente de la “Asociación de Trabajadores Agrícolas 6

de Octubre” interpuso recurso de apelación administrativo en contra de la referida providencia, el cual fue conocido por el ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, siendo resuelto el 30 de julio de 2008.

De la revisión del texto de la resolución impugnada, se advierte que la autoridad de apelación, en uso de las atribuciones señaladas en los artículos 17 y 176 numeral 1 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, confirmó la legalidad del acto administrativo impugnado, en razón que el mismo se ajustaba a la norma establecida en el artículo 129 numeral 2 del Estatuto *ibidem*², y en virtud del cual, el director distrital occidental del INDA, le competía dejar sin efecto las actuaciones que no guardaban conformidad con el texto constitucional, con las normas legales y con el procedimiento establecido en una materia determinada; en este caso, con el proceso administrativo de invasión N.º 22-2005, puesto que al encontrarse pendiente de resolución varios procesos judiciales respecto al referido proceso, como lo explica en su resolución el Ministro de Agricultura, lo procedente era que su tramitación sea suspendida, hasta que exista una decisión en firme en la justicia ordinaria, en especial, en lo atinente a un recurso de apelación interpuesto dentro de un juicio de amparo posesorio, en virtud del cual quedaría determinado el dominio del inmueble, materia de juicio, a favor de una de las partes procesales; lo cual es fundamental para la resolución del proceso administrativo antes invocado.

Con respecto a los actos administrativos contenidos en la providencia del 20 de agosto de 2008 y en el oficio N.º 0000800, dictados por el director distrital occidental del INDA, como se dijo antes, al provenir de la resolución ministerial de 30 de julio de 2008, la cual goza de presunción de legitimidad, se colige que aquellos también lo son; más al tratarse de actos que, únicamente coadyuvan a que la resolución ministerial impugnada, sea cumplida a cabalidad, puesto que como lo determina el artículo 425 de la Constitución de la República, toda resolución al ser parte de nuestro ordenamiento jurídico, debe ser cumplida a fin que exista la certeza que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos, lo cual genera confianza en las personas en relación al respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

En consecuencia, los argumentos expuestos por la accionante, tanto en su demanda como en la audiencia pública (fojas 118-122 y vta.), en cuanto a la ilegitimidad de los actos administrativos impugnados, carecen de sustento puesto que dichos actos han sido emitidos por autoridad competente, lo cual conlleva a que los mismos

gocen de la presunción de legitimidad y validez, a más de no implicar *per se* vulneración alguno del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

Desde esta perspectiva, se concluye que los actos administrativos contenidos en la resolución ministerial del 30 de julio de 2008, dictada por el economista Walter Poveda Ricaurte, ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca en la providencia del 20 de agosto de 2008 y en el oficio N.º 0000800, emitidos por el director distrital occidental del INDA, han sido dictados conforme a lo prescrito en los artículos 17, 176 numeral 1 y 129 numeral 2 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en su orden, normativa que estaba vigente a la época y que es conforme con el texto constitucional; por lo que se concluye que no existe vulneración de derechos constitucionales.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto y de acuerdo con los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional establecido en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

RESOLUCIÓN

1. Negar la apelación del amparo constitucional planteada.
2. Devolver el expediente al Juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Tatiana Ordeñana Sierra, **PRESIDENTA TERCERA SALA.**

f.) Roxana Silva Chicaiza, **JUEZA TERCERA SALA.**

f.) Patricio Pazmiño Freire, **JUEZ TERCERA SALA.**

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por los señores jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Tatiana Ordeñana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, el 25 de mayo del 2016. **LO CERTIFICO.**

f.) Mercedes Suárez Bombón, **SECRETARIA TERCERA SALA (E).**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

² Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva: “Art. 129.- Nulidad de pleno derecho (...) numeral 2. En concordancia con lo estipulado en el artículo 272 (424) de la Constitución, también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, los tratados internacionales, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

Quito, D. M., 25 de mayo del 2016

RESOLUCIÓN N.º 1634-08-RA

CASO N.º 1634-08-RA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 29 de octubre de 2008, el señor Jorge Luis Almeida López, dentro del amparo constitucional N.º 0754-08-RA, interpuso recurso de apelación para ante el Tribunal Constitucional presentado en contra de la sentencia que resolvió en primera instancia sobre la impugnación al acto administrativo emitido por la abogada Fátima Campos Cárdenas en calidad de intendente general de policía del Guayas, mismo que tuvo su origen en el proceso administrativo N.º 1 917-2008, iniciado mediante denuncia presentada por la señora María Dolores Guarquila Muñoz, representante legal de la compañía POLITODO S. A., en contra del hoy recurrente y otros, por cuanto presuntamente invadieron los inmuebles 1 y 2 de la manzana 136 de la Ciudadela Urdenor de la ciudad de Guayaquil.

Mediante oficio N.º 0543 del 26 de noviembre de 2008, receptado en la Secretaría General del Tribunal Constitucional el 26 de diciembre de 2008, el secretario del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil del Guayaquil remitió el expediente correspondiente al recurso de amparo N.º 0754-08-RA, propuesto por el señor Jorge Luis Almeida López en contra de la resolución emitida por la intendente general de policía del Guayas el 3 de octubre de 2008.

De conformidad con el sorteo realizado el 23 de diciembre de 2008, la Secretaría General del Tribunal Constitucional remitió el expediente de la causa para sustanciación al juez Alfonso Luz Yunes en calidad de presidente de la Primera Sala.

El 7 de enero de 2009, la Primera Sala del Tribunal Constitucional avocó conocimiento de la causa N.º 1634-2008-RA y dispuso que se notifique a las partes, previniéndoles de su obligación de señalar casillas constitucionales para futuras notificaciones.

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

El 21 de enero de 2013 a las 10:02, de conformidad con lo previsto en la primera disposición transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo el 11 de diciembre de 2012, en la ciudad de Guayaquil, la Tercera Sala de la Corte Constitucional avocó conocimiento del caso N.º 1634-2008-RA/0754-08-RA.

En virtud del sorteo llevado a cabo el 19 de diciembre de 2012, por la Tercera Sala, correspondió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire la sustanciación de la presente causa; en tal sentido, mediante memorando N.º 0022-2013-CC-SS del 29 de enero de 2013, la Secretaría General de esta Corte remitió el proceso al referido juez sustanciador.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y el doctor Francisco Butiñá Martínez fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

Antecedentes de la acción

El 27 de agosto de 2008, la señora María Dolores Guarquila Muñoz, representante legal de la compañía POLITODO S. A., presentó una denuncia en contra del señor Jorge Luis Almeida López y otros, ante la Intendencia de Policía del Guayas, aseverando que estos habían invadido los inmuebles 1 y 2 de la manzana 136 de la ciudadela Urdenor de la ciudad de Guayaquil con dicha denuncia, se dio inicio al proceso administrativo N.º 917-2008.

Dentro del referido proceso administrativo, la abogada Fátima Campos Cárdenas en calidad de intendente general de policía del Guayas mediante resolución emitida del 3 de octubre de 2008, notificada el 7 de octubre de 2008 en lo principal, resolvió lo siguiente:

... Manifiesta la denunciante que cuando se disponía a ingresar en el predio de su representada, se llevó la ingrata sorpresa de que los mismos estaba[n] siendo habitados por un señor llamado [Jorge Almeida], conjuntamente con otras personas más quienes han manifestado que se encuentran habitando en ese lugar por cuanto están custodiando y cuidando el predio a nombre del señor Almeida, y que a cambio de aquello les ha permitido vivir gratis. Que por reiteradas ocasiones tanto los anteriores propietarios del predio como la denunciante, le han venido solicitando al señor Jorge Almeida, que proceda a desalojar los dos solares... indicándonos él en distintas ocasiones, que cuando ingres[ó] al predio no había nadie y tampoco nadie apareció como dueño por lo que de manera inmediata tomó posesión de los solares... [Conforme consta de la resolución emitida por el Procurador General del Estado con fecha 15 de febrero de 2001,] la competencia para que los Intendentes [g]aranticen el derecho de propiedad se fundamenta en la [d]isposición contenida en el Art. 30 de la Constitución Política del [E]stado que garantiza la propiedad en cualquiera de sus formas y mientras cumpla su función social.- Por los antecedentes expuestos [la suscrita Intendente General de Policía del Guayas], ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD QUE ME CONCEDE LA LEY, RESUELVE[: De conformidad a lo establecido en el Art. 604 #. 48 del Código Penal: a) Declarar al denunciado Jorge Almeida López y toda persona que ilegalmente se encuentra ocupando dichos terrenos, contraventores de primera clase... En virtud de que el Art. 622 del Código Penal que textualmente dice “siempre que llegare a conocimiento del Intendente u otra de las autoridades de Policía que se trate de cometer, o que se esté perpetrando

un delito o contravención, tomarán las medidas adecuadas y oportunas para impedir la realización del hecho penal, su continuación, a[un] valiéndose de la fuerza; sujetándose siempre a las disposiciones correspondientes del Código de Procedimiento Penal”... y que por ende no se puede permitir el cometimiento de una contravención, se dispone el inmediato RETIRO de los denunciados arriba citados y toda persona que ilegalmente se encuentre ocupando [los solares 1 y 2]... ubicados en la ciudadela Urbanor de la Parroquia Tarqui del cantón Guayaquil, provincia del Guayas. Por lo que dispongo [o]ficiar al Comando Provincial de Policía Nacional Guayas # 2 y al señor Comisario Tercero de Policía Nacional del cantón Guayaquil...

Ante ello, el 14 de octubre de 2008, el señor Jorge Luis Almeida López planteó una acción de amparo constitucional en contra del acto administrativo, contenido en la resolución emitida el 3 de octubre de 2008, notificada el 7 de octubre de 2008, en la cual se ordenaba el desalojo de los predios 1 y 2 ubicados en la ciudadela Urbanor de la parroquia Tarqui del cantón Guayaquil, provincia del Guayas.

La acción de amparo constitucional signada con el N.º 0754-08-RA fue sustanciada por el juez décimo segundo de lo civil de Guayaquil, quien aceptó a trámite dicha acción por haber reunido los requisitos de ley y señaló como fecha de audiencia el 21 de octubre de 2008 a las 10:09, a más de disponer se notifique a las partes con esta providencia, fecha en la cual se efectuó dicha diligencia conforme a lo previsto.

El 23 de octubre de 2008, el juez décimo segundo de lo civil de Guayaquil resolvió negar la acción de amparo constitucional N.º 0754-08-RA y como consecuencia de aquello, el señor Jorge Luis Almeida López interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional, el cual recayó en la Tercera Sala del referido órgano constitucional.

Resolución de amparo constitucional del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Guayaquil

EL 23 de octubre de 2008, el juez décimo segundo de lo civil de Guayaquil en lo principal, resolvió lo siguiente:

En la especie, el acto impugnado es la resolución expedida por la Ab. Fátima Campos Cárdenas, Intendente General de Policía del Guayas, el 03 de Octubre del 2008 a las 10h, dentro del expediente No.917/2008, instruido como consecuencia de la denuncia presentada por María Dolores Guarquila Muñoz, como Gerente General de la compañía POLITODO S.A., resolución en la que estableció la existencia de una contravención con la adopción de las medidas dictadas y la multa que impuso con sustento en el Art. 622 del Código Penal.- Al respecto, el suscrito juez constitucional advierte que dicha resolución es una decisión judicial que ha sido emitida dentro de un procesamiento por contravención, en armonía con lo establecido en el Art. 3 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, por lo que resulta jurídicamente inaceptable la pretensión que motiva esta sustanciación... Con tales antecedentes, el suscrito Juez Duodécimo de lo Civil de Guayaquil, en ejercicio de la facultad concedida por el Art. 47

de la Ley Orgánica de Control Constitucional, RESUELVE: Rechazar la demanda de amparo constitucional planteada por [Jorge Luis Almeida López]...

Petición concreta

Mediante escrito presentado el 29 de octubre de 2008, el señor Jorge Luis Almeida López, dentro del amparo constitucional N.º 0754-08-R.A., formuló recurso de apelación, cuya petición es la siguiente: «...[Que], por no estar de acuerdo con la RESOLUCION dictada en esta causa con fecha “Guayaquil, Octubre 23 del 2008; las 09h26”, y notificada el 27 de los corrientes, interpongo RECURSO DE APELACION para y ante la H. CORTE CONSTITUCIONAL...».

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso en virtud de la disposición transitoria primera prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: “Primera.- Las acciones constitucionales establecidas en la Constitución de 1998, pendientes de despacho en la Corte Constitucional, continuarán sustanciándose de conformidad con la normatividad adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite, debiendo armonizarse con la Constitución del 2008”.

El presente trámite se ha realizado siguiendo los procedimientos constitucionales y legales requeridos para el efecto, sin omisión de solemnidad alguna, por tal razón se declara su validez.

Legitimación activa

En el caso concreto, el señor Jorge Luis Almeida López, por sus propios y personales derechos, interpuso recurso de apelación ante la Corte Constitucional sobre el acto administrativo emitido por la abogada Fátima Campos Cárdenas en calidad de intendente general de policía del Guayas, en virtud del cual se ordenaba el desalojo de los predios 1 y 2 ubicados en la manzana 136 de la ciudadela Urdenor de la ciudad de Guayaquil; por tanto, de conformidad con el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, se encuentra plenamente legitimado para presentar recurso de apelación de una resolución emitida en una acción de amparo constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción de amparo constitucional

El amparo constitucional es una institución que se encontraba regulada en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, como mecanismo de defensa de derechos constitucionales, que pueden vulnerarse por la emisión de actos de autoridades públicas. Al respecto, el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, señalaba que:

Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional, y que, de modo inminente amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública.

De lo cual se colige que la acción de amparo constitucional debe tener los siguientes aspectos: a) Que exista un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública; b) Que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado con la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y c) Que cause o amenace causar un daño grave, y de modo inminente. Por lo cual en el desarrollo del análisis constitucional tenemos que establecer si el acto administrativo que se impugna tiene los parámetros o conceptos señalados, y si es un acto ilegítimo e inconstitucional.

Análisis constitucional

Para resolver la cuestión planteada, esta Corte Constitucional armoniza el amparo presentado bajo el marco constitucional vigente hasta el 20 de octubre de 2008, con la Constitución actual, para tal efecto, se plantea el siguiente problema jurídico:

La resolución emitida por la intendente general de policía del Guayas el 3 de octubre de 2008, ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte Constitucional se encuentra facultada para analizar y emitir un pronunciamiento sobre las cuestiones puestas en su conocimiento incluso en aplicación de las normas no argumentadas por la parte accionante, en virtud del principio *iura novit curia* cuya finalidad es la protección y tutela eficaz y efectiva de los derechos constitucionales cuando pudiere generarse una posible afectación de los mismos. Al respecto, este Organismo constitucional a través de su sentencia N.º 131-13-SEP-CC dentro de la causa N.º 0125-13-EP, expuso lo siguiente:

Esta Corte hace presente que al momento de resolver una acción de esta clase no se somete a las argumentaciones realizadas por las partes en sus demandas y en sus contestaciones, toda vez que por el principio *iura novit curia*, consagrado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, puede fundamentar la decisión en cualquier precepto constitucional, así no se lo haya invocado por las partes, o lo haya sido erróneamente, tal como se dispone en el artículo 436 segundo inciso de la Constitución. Por ello, esta Corte está plenamente facultada para analizar

y pronunciarse sobre una serie de aspectos no argüidos por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales.

Una vez señalado este antecedente, se procede a indicar que al amparo de lo dispuesto en la Constitución Política de 1998 y en la vigente Constitución de la República, corresponde verificar si en el acto administrativo que se impugna se ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica, puesto que los poderes públicos sean o no judiciales tienen la obligación de adecuar sus actuaciones a las normas que integran nuestro ordenamiento jurídico; en este sentido, en razón que se presentó una acción de amparo constitucional contra el acto administrativo contenido en la resolución emitida por la intendente general de policía del Guayas el 3 de octubre de 2008, disponiendo el desalojo de los predios 1 y 2 ubicados en la manzana 136 de la Ciudadela Urdenor de la ciudad de Guayaquil, resulta fundamental examinar si el mismo ha vulnerado o no el derecho a la seguridad jurídica.

En primer lugar conviene señalar que la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009, establece que las acciones de naturaleza constitucional que permanecieren pendientes de despacho en la Corte Constitucional, deberán continuar su sustanciación a través de las normas vigentes en el momento en el que se inició el proceso siendo imperativa su armonización con las reglas y principios vigentes a través de la Constitución de la República vigente.

En este orden, cabe puntualizar que de conformidad con el artículo 23 numeral 26 de la Constitución Política de 1998 en armonía con lo prescrito en el artículo 82 de la Constitución vigente, se garantizaba y se continua garantizando a las personas el derecho a la seguridad jurídica como aquel que les otorga la certeza respecto a la aplicación del texto constitucional en un caso concreto así como del resto del ordenamiento jurídico, expresado este último a través de normas jurídicas previas, claras y públicas, las mismas que deben ser observadas por las autoridades públicas y privadas, con lo cual generan confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en la Constitución de la República.

En efecto, la Corte Constitucional en sentencia N.º 039-14-SEP-CC, con respecto al fin que persigue el derecho a la seguridad jurídica, ha precisado que es necesario diferenciar tres elementos que lo conforman, siendo los siguientes:

En primer lugar, el derecho consagra como su fundamento primordial el respeto a la Constitución, como la norma jerárquicamente superior dentro del ordenamiento jurídico; en segundo lugar, el mismo no se agota en la mera aplicación normativa, sino que establece que las normas “existentes” que [serán] aplicadas deban ser previas, claras y públicas y finalmente, establece la obligación de que dicha aplicación sea efectuada por una autoridad competente para ello, competencia

tanto definida por la calidad que ostenta la autoridad como las atribuciones que le han sido reconocidas en el ordenamiento jurídico...

En igual sentido, en la sentencia N.º 175-14-SEP-CC, dentro del caso N.º 1826-12-EP, esta Corte expuso lo siguiente:

La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto garantiza el respeto a la Constitución como norma jerárquicamente superior y la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas por parte de las autoridades competentes para ello. De esta forma, este derecho brinda certeza y confianza ciudadana, en tanto permite que las personas puedan predecir con seguridad cual será el procedimiento o tratamiento al cual se someterá un caso en concreto.

De los fragmentos de sentencias que preceden se colige que toda autoridad está sujeta a lo dispuesto en el texto constitucional y por tanto, a las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano; razón por la que dicha autoridad, en ejercicio de sus funciones, deberá observar los procedimientos establecidos para el caso concreto, sin rebasar la competencia que le ha sido dada por la Constitución y la Ley de la materia, lo cual conlleva a garantizar el respeto a la seguridad jurídica.

Sobre la base de los criterios que anteceden, como órgano de segunda instancia, a esta Corte le corresponde examinar si con la emisión del acto administrativo contenido en la resolución emitida por la intendente general de policía del Guayas el 3 de octubre de 2008, se vulneró o no el derecho a la seguridad jurídica.

En este contexto, con la finalidad de desarrollar el problema jurídico planteado, la Corte Constitucional ha visto pertinente efectuar un recuento de la situación fáctica que originó la presente acción.

Así, conforme a lo relatado en los antecedentes del presente caso, la señora María Dolores Guarquila Muñoz, representante legal de la compañía POLITODO S. A., presentó una denuncia en contra del señor Jorge Luis Almeida López y otros, ante la Intendencia de Policía del Guayas, aseverando que aquellos habían invadido los inmuebles 1 y 2 de la manzana 136 de la Ciudadela Urdenor de la ciudad de Guayaquil con lo cual se dio inicio al proceso administrativo N.º 917-2008, mediante el cual se pretendía que la referida autoridad disponga el desalojo de las personas indicadas. En respuesta a este requerimiento, la intendente de policía del Guayas, emitió el acto administrativo hoy impugnado mediante la resolución del 3 de octubre de 2008.

De la revisión de la resolución impugnada se observa que la autoridad administrativa, en aplicación de las atribuciones señaladas en el artículo 30 de la derogada

Constitución Política de 1998¹ pero aplicable al momento de los hechos, declaró su competencia para conocer y resolver el caso puesto en su conocimiento.

Asimismo, en armonía con la citada norma constitucional, se advierte que la intendente de policía del Guayas sustentó su resolución de conformidad con lo previsto en los artículos² 604 numeral 48 y 622 del Código Penal³, normas que eran aplicables al caso y en virtud de las cuales señaló que al tener conocimiento que el señor Jorge Luis Almeida López y otros, habían invadido los inmuebles 1 y 2 de la manzana 136 de la ciudadela Urdenor de la ciudad de Guayaquil, de propiedad de la compañía POLITODO S. A., en observancia a las normas constitucionales y legales antes invocadas, adoptó “las medidas adecuadas y oportunas para impedir la realización del hecho”.

En efecto, la autoridad accionada ordenó “el inmediato retiro de los denunciados arriba citados y toda persona que ilegalmente se encuentre ocupando los solares 1 y 2 ubicados en la ciudadela Urbanor de la parroquia Tarqui del cantón Guayaquil, provincia del Guayas”, a fin de proteger los bienes de las personas frente a actos que prendan despojarlos de ellos, lo cual además, le facultaba para contar con el auxilio de la Fuerza Pública a fin de cumplir con su encargo, sin que ello implique una actuación discrecional o arbitraria por parte de la autoridad accionada (amparo constitucional).

En atención a los argumentos citados en la resolución impugnada, esta Corte considera que dicho acto administrativo goza de legitimidad y validez, por cuanto ha sido emitido en observancia a normas que han sido claramente identificadas por la autoridad competente, justificando con ello sus actuaciones; en tal sentido, los argumentos expuestos por el accionante con respecto a la ilegitimidad del acto administrativo, tanto en la audiencia pública (fojas 28-30 y vta.), como en su demanda (fojas 10-11 y vta.), carecen de sustento, en razón de no afectar el derecho constitucional a la seguridad jurídica. Dicho en otras palabras, no se pueden advertir argumentos constitucionales suficientes que den a notar la falta

¹ Constitución Política de 1998. Art. 30.-“La propiedad, en cualquiera de sus formas y mientras cumpla su función social, constituye un derecho que el Estado reconocerá y garantizará para la organización de la economía. Deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo. Se reconocerá y garantizará la propiedad intelectual, en los términos previstos en la ley y de conformidad con los convenios y tratados vigentes”.

² Código Penal ecuatoriano. Art. 604... numeral 48: “Los que permanecieren en una casa o habitación ajena contra la voluntad del dueño.” Art. 622.- “Siempre que llegare a conocimiento del Intendente u otra de las autoridades de policía que se trate de cometer, o que se está perpetrando un delito o contravención, tomarán las medidas adecuadas y oportunas para impedir la realización del hecho penal, o su continuación, aun valiéndose de la fuerza; sujetándose siempre a las disposiciones correspondientes del Código de Procedimiento Penal”.

³ Derogado por el Código Orgánico Integral Penal, publicado con fecha 10 de febrero de 2014 en el suplemento del Registro Oficial N.º 180.

de legitimidad de la intendenta de Policía para haber expedido la resolución administrativa impugnada, en inobservancia del derecho a la seguridad jurídica, sino que por el contrario, lo que se advierte es que la peticionaria activó en su debido momento la tutela jurídica que en su momento le ofrecía la acción de amparo constitucional, más sin embargo, su pretensión jurídica no tuvo asidero en el caso concreto al evidenciarse la legitimidad de la autoridad emisora del acto administrativo impugnado, motivo por el cual esta Corte Constitucional estima pertinente y adecuado el razonamiento expresado por el juez décimo segundo de lo civil de Guayaquil en su sentencia.

Desde esta perspectiva, al observarse que el acto administrativo contenido en la resolución del 3 de octubre de 2008, fue emitido por la abogada Fátima Campos Cárdenas, intendente general de policía del Guayas, en observancia a normas claras, previas, públicas y conforme con el texto constitucional, se determina en consecuencia que no ha existido vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

Así, en mérito de lo expuesto y de acuerdo con los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional establecido en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

RESOLUCIÓN

1. Negar el recurso de apelación del amparo constitucional.
2. Devolver el expediente al Juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Tatiana Ordeñana Sierra, **PRESIDENTA TERCERA SALA.**

f.) Roxana Silva Chicaiza, **JUEZA TERCERA SALA.**

f.) Patricio Pazmiño Freire, **JUEZ TERCERA SALA.**

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por los señores jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Tatiana Ordeñana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, el 25 de mayo del 2016. **LO CERTIFICO.**

f.) Mercedes Suárez Bombón, **SECRETARIA TERCERA SALA (E).**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de mayo del 2016

RESOLUCIÓN N.º 0001-14-RA

CASO N.º 0001-14-RA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 26 de junio de 2008, el doctor Romeo Sylva Castillo, director nacional de Rehabilitación Social (e), dentro del amparo constitucional N.º 580-08-RA, interpuso recurso de apelación ante el ex Tribunal Constitucional en contra de la resolución que resolvió en primera instancia sobre la impugnación al acto administrativo contenido en la acción de personal N.º 2150 del 28 de diciembre de 2007.

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

Mediante oficio N.º 376-2014-JSCP del 5 de marzo de 2014, receptado en la Secretaría General de la Corte Constitucional en la misma fecha, el juez segundo de lo civil de Pichincha remitió el expediente correspondiente al recurso de amparo N.º 580-08-RA propuesto por el señor Eddil Rene Andrade Barre contra el acto administrativo contenido en la acción de personal N.º 2150 del 28 de diciembre de 2007, emitido por el director nacional de Rehabilitación Social (e).

De conformidad con el sorteo realizado el 19 de marzo de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador remitió el expediente de la causa para sustanciación al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire en calidad de presidente de la Tercera Sala.

El 10 de junio de 2014 a las 10:10 de conformidad con lo previsto en la primera disposición transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Tercera Sala de la Corte Constitucional avocó conocimiento del caso N.º 0001-14-RA, y correspondió al juez Patricio Pazmiño Freire la sustanciación de la presente causa en tal sentido, mediante memorando N.º 0004-S3-98-CC-2014 del 30 de junio de 2014, la Secretaría General de esta Corte remitió el proceso al referido juez sustanciador.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y el doctor Francisco Butiñá Martínez fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

Antecedentes de la acción de amparo constitucional

Mediante acción de personal N.º 2150 emitida el 28 de diciembre de 2007, el director nacional de Rehabilitación

Social (e) dio “por terminado el nombramiento provisional” de asistente administrativo “C”, guía penitenciario, seguridad y vigilancia del Centro de Rehabilitación Social de Varones Quito N.º 1, otorgado a favor del señor Eddil René Andrade Barre, en observancia de lo previsto en el artículo 25 literal c de la norma técnica de selección de personal, en concordancia con el artículo 158 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA) y siguientes.

En consecuencia, el señor Eddil René Andrade Barre propuso una acción de amparo constitucional en contra del acto administrativo contenido en la acción de personal N.º 2150 emitida el 28 de diciembre de 2007, por el director nacional de Rehabilitación Social, el cual fue sustanciado por el juez segundo de lo civil de Pichincha, quien aceptó la acción propuesta y dispuso que se le “restituya en forma inmediata al accionante” a las funciones que venía desempeñando.

Por consiguiente, el 26 de junio de 2008, el doctor Romeo Sylva Castillo, director nacional de Rehabilitación Social (e), dentro del amparo constitucional N.º 580-08-RA interpuso recurso de apelación ante el ex Tribunal Constitucional en contra de la referida resolución, el cual recayó en la Tercera Sala del órgano constitucional señalado.

Decisión adoptada en primera instancia

El juez segundo de lo civil de Pichincha, el 23 de junio de 2008 a las 15:52 resolvió:

JUZGADO SEGUNDO DE LO CIVIL DE PICHINCHA. QUITO, 23 de Junio del 2008, las 15h52.- VISTOS (...) CUARTO.- Del proceso se desprende que una vez concluida la etapa de prueba los nombramientos pasan a ser definitivos; sin embargo, por orden emitida por el Director de Rehabilitación Social manifiesta que los guías que están en contrato provisional se presentan a un nuevo concurso, violentando los derechos civiles más elementales pues no se le permitió a Eddil René Andrade Barre rendir pruebas, por lo que se hizo caso omiso a lo establecido en el Art. 158 de la [LOSCCA], ya que si se presentaba al concurso de merecimiento y ganaba la partida presupuestaria, como guía penitenciario con contrato provisional no era correcto volver a rendir pruebas, además se establece claramente que previa cualquier acción debe cumplirse con lo estipulado en el art. 74 del mismo cuerpo legal. Por lo que mediante acción de personal No. 2150 de fecha 28 de diciembre de 2007, se resuelve “Dar por terminado el contrato provisional de asistente administrativo C” (...), de conformidad con el Art. 25, literal c de la norma técnica de selección de personal, en concordancia con el art. 158 del Reglamento de la [LOSCCA], y siguientes; oficio No. 1695 DNRS-GRH de fecha 25 de octubre de 2007, y acta final del concurso de merecimiento y oposición de fecha 13.12.2007 (...) QUINTO.- De lo expuesto fluye con claridad, se requiere la presencia de tres requisitos imprescindibles y simultáneos: 1.- Que exista un acto u omisión ilegítimos de autoridad de la administración pública, que viole o pueda violar un derecho constitucional. En este caso se [ha] violado lo que

dice el Art. 23 Numeral 3, 20, 26 y 27; Art. 24 numeral 10, 13 y 17; Art. 274 de la Constitución Política de la República, actos que han afectado gravemente y han causado daño inminente al accionante porque no [hubo] motivo y razón que hayan demostrado los demandados para su actuación negativa en contra de Eddil René Andrade Barre. Por estas consideraciones se RESUELVE: al encontrarse los requisitos que procede[n] para un amparo constitucional señalado en el art. 25 de la Constitución Política del Estado, aceptar la acción de Amparo propuesta por Eddil René Andrade Barre, cesando inmediatamente los actos ilegítimos del señor Director Nacional de Rehabilitación Social... por lo que se le restituirá en forma inmediata al accionante a sus funciones que lo venía desempeñando en calidad de Asistente Administrativo “C”...

Petición concreta

En su escrito contentivo del recurso de apelación, presentado el 26 de junio de 2008, dentro del amparo constitucional N.º 580-08-RA, el doctor Romeo Sylva Castillo, director nacional de rehabilitación social (e), solicitó lo siguiente: “Sobre la base de los fundamentos de hecho y de derecho expuestos, y en aplicación a lo dispuesto en el Art. 95, sexto inciso, de la Constitución Política de la República, [apelo para ante el Tribunal Constitucional de su resolución dictada el 23 de junio de 2008], instancia superior ante la cual haré prevalecer los derechos de mi representada...”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso en virtud de la disposición transitoria primera prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: “Primera.- Las acciones constitucionales establecidas en la Constitución de 1998, pendientes de despacho en la Corte Constitucional, continuarán sustanciándose de conformidad con la normatividad adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite, debiendo armonizarse con la Constitución del 2008”.

El presente trámite se ha realizado siguiendo los procedimientos constitucionales y legales requeridos para el efecto, sin omisión de solemnidad alguna, por tal razón se declara su validez.

Legitimación activa

En el caso concreto, el doctor Romeo Sylva Castillo, director nacional de Rehabilitación Social (e), dentro del amparo constitucional N.º 580-08-RA, interpuso recurso de apelación ante el ex Tribunal Constitucional en contra de la sentencia que resolvió en primera instancia sobre la impugnación al acto administrativo contenido en la acción de personal N.º 2150 del 28 de diciembre de 2007; por tanto, de conformidad con el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, se encuentra plenamente legitimado para presentar recurso de apelación de una resolución emitida en una acción de amparo constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción de amparo constitucional

El amparo constitucional es una institución que se encontraba regulada en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, como mecanismo de defensa de derechos constitucionales, que pueden vulnerarse por la emisión de actos de autoridades públicas. Al respecto, el artículo 95 de la Constitución Política de 1998 señalaba que:

Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional, y que, de modo inminente amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública.

De lo cual se colige que la acción de amparo constitucional debe tener los siguientes aspectos: a) Que exista un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública; b) Que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado con la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y c) Que cause o amenace causar un daño grave y de modo inminente. Por lo cual en el desarrollo del análisis constitucional tenemos que establecer si el acto administrativo que se impugna tiene los parámetros o conceptos señalados y si es un acto ilegítimo e inconstitucional.

Análisis constitucional

Para resolver la cuestión planteada, esta Corte Constitucional armoniza el amparo presentado bajo el marco constitucional vigente hasta el 20 de octubre de 2008 con la Constitución actual, para tal efecto, se plantea el siguiente problema jurídico:

El acto administrativo contenido en la acción de personal N.º 2150 del 28 de diciembre de 2007, emitido por el director nacional de Rehabilitación Social (e), ¿vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica?

De la revisión del escrito contentivo del recurso de apelación presentado por el doctor Romeo Sylva Castillo, director nacional de Rehabilitación Social (e), si bien no se invoca como derecho constitucional vulnerado a la seguridad jurídica; no obstante, se observan argumentos tendientes a demostrar que el acto administrativo impugnado, vulneró el derecho en mención.

En aquel sentido, la Corte Constitucional con sustento en lo dispuesto en la Constitución Política de 1998, en la Constitución de la República vigente y en aplicación

del principio *iura novit curia*¹ consagrado en el artículo 4 numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, procederá a evaluar si el acto administrativo contenido en la acción de personal N.º 2150 del 28 de diciembre de 2007, emitido por el director nacional encargado de Rehabilitación Social ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica, puesto que al amparo de lo dispuesto en los textos constitucionales *supra*, los poderes públicos sean o no judiciales tienen la obligación de adecuar sus actuaciones a las normas que integran nuestro ordenamiento jurídico.

En primer lugar conviene señalar que la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009, establece que las acciones de naturaleza constitucional que permanecieren pendientes de despacho en la Corte Constitucional, deberán continuar su sustanciación a través de las normas vigentes en el momento en el que se inició el proceso siendo imperativa su armonización con las reglas y principios vigentes a través de la Constitución de la República vigente.

En este orden, cabe puntualizar que de conformidad con el artículo 23 numeral 26 de la Constitución Política de 1998 en armonía con lo prescrito en el artículo 82 de la Constitución vigente, se garantizaba y se continúa garantizando a las personas el derecho a la seguridad jurídica como aquel que les otorga, la certeza respecto a la aplicación del texto constitucional en un caso concreto así como del resto del ordenamiento jurídico, expresado este último a través de normas jurídicas previas, claras y públicas, las mismas que deben ser observadas por las autoridades públicas y privadas con lo cual generan confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en la Constitución de la República.

En efecto, en la sentencia N.º 131-14-SEP-CC, dentro del caso N.º 0383-10-EP, esta Corte expuso lo siguiente:

La Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica, el mismo que se halla articulado con el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Norma Suprema. Para aquello y a fin de tener certeza respecto a una aplicación normativa acorde a la Constitución se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente, además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera, se logra conformar una certeza que la normativa existente en la legislación será

¹ La Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, en sentencia N.º 158-12-SEP-CC, caso N.º 0768-10-EP, con respecto a este principio señaló que: "... En la individualización del precepto legal, el magistrado no tiene límite en el campo del puro derecho, en razón de que frente al error que puedan cometer en enunciación los justiciables, tanto en lo sustancial como en lo procesal, la labor del juez es emendar este error y pronunciarse sobre el mismo. En definitiva, corresponde al Juez o Sala (curia) el conocimiento (novit) del derecho (iura). En otras palabras, el juez debe elegir y aplicar correctamente el precepto jurídico, con independencia del nombre jurídico que las partes hayan dado a la relación..."

aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto a los derechos consagrados en el texto constitucional².

En igual sentido, en la sentencia N.º 175-14-SEP-CC, dentro del caso N.º 1826-12-EP, esta Corte señaló que:

La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal a todo el ordenamiento jurídico, por cuanto garantiza el respeto a la Constitución como norma jerárquicamente superior y la aplicación de normas jurídicas previas, claras, públicas por parte de las autoridades competentes para ello. De esta forma, este derecho brinda certeza y confianza ciudadana, en tanto permite que las personas puedan predecir con seguridad cual será el procedimiento o tratamiento al cual se someterá un caso en concreto³.

De conformidad con los fragmentos de sentencias que preceden se colige que toda autoridad está sujeta a lo dispuesto en el texto constitucional y por tanto, a las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano; razón por la que dicha autoridad, en ejercicio de sus funciones, deberá observar los procedimientos establecidos para el caso concreto, sin rebasar la competencia que le ha sido dada por la Constitución y la ley de la materia, lo cual conlleva a garantizar el respeto a la seguridad jurídica.

Sobre la base de los criterios que anteceden, como órgano de segunda instancia, a esta Corte le corresponde examinar si con la emisión del acto administrativo contenido en la acción de personal N.º 2150 del 28 de diciembre de 2007, emitido por el director nacional encargado de Rehabilitación Social, se vulneró o no el derecho a la seguridad jurídica.

En este contexto y con la finalidad de desarrollar el problema jurídico planteado, la Corte Constitucional ha visto pertinente efectuar un recuento de la situación fáctica que originó la presente acción.

Así, conforme a lo relatado en los antecedentes del presente caso, mediante acción de personal N.º 2150 emitida el 28 de diciembre de 2007, el director nacional de Rehabilitación Social (e) dio por terminado el nombramiento provisional de asistente administrativo “C” del Centro de Rehabilitación Social de Varones N.º 1 de Quito, que fue otorgado a favor del señor Eddil René Andrade Barre.

Frente a esta situación, el señor Eddil René Andrade Barre propuso una acción de amparo constitucional en contra del acto administrativo contenido en la acción de personal N.º 2150 emitida el 28 de diciembre de 2007, el cual fue aceptado por el juez segundo de lo civil de Pichincha, quien dispuso que se le “restituya en forma inmediata al accionante” a las funciones que venía desempeñando.

Por consiguiente, el 26 de junio de 2008, el doctor Romeo Sylva Castillo, director nacional encargado de Rehabilitación Social, dentro del amparo constitucional N.º 580-08-RA, interpuso recurso de apelación ante el ex Tribunal Constitucional en contra de la resolución emitida por el juez *a quo*.

Ahora bien, de la revisión del acto administrativo impugnado que consta a foja 1 del proceso de amparo constitucional N.º 0001-14-RA/580-2008-RA, se colige que el doctor Romeo Sylva Castillo, director nacional encargado de Rehabilitación Social, emitió la acción de personal N.º 2150 del 28 de diciembre de 2007, sin observar lo previsto en el artículo 124 de la derogada Constitución Política de 1998 que era aplicable al momento de los hechos, el cual determinaba que el ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación de los servidores públicos estarían regulados por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA)⁴.

En este sentido, se advierte que el doctor Romeo Sylva Castillo, director nacional encargado de Rehabilitación Social con la emisión del acto administrativo impugnado también inobservó la norma contenida en el artículo 74 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, la misma que establecía que luego de haber superado el periodo de prueba por seis meses, los nombramientos provisionales pasaban a ser definitivos; lo cual ocurrió en el presente caso.

En efecto, a foja 2 del proceso de amparo constitucional consta la acción de personal N.º 678 del 25 de mayo de 2007, en virtud de la cual la Dirección de Rehabilitación Social le extendió un nombramiento provisional al señor Eddil René Andrade Barre. Entonces, según la norma legal invocada, el director nacional de Rehabilitación Social, dentro del periodo de prueba, estaba facultado para solicitar a la autoridad correspondiente la cesación de funciones del servidor Eddil René Andrade Barre, “si mediante una evaluación técnica y objetiva de sus servicios, aprobada por la unidad de administración de recursos humanos, se determina que no califica para el desempeño del puesto”.

No obstante, de la revisión del proceso, se observa que el doctor Romeo Sylva Castillo, director nacional encargado de Rehabilitación Social, no observó el procedimiento antes descrito; puesto que con posterioridad al periodo de prueba, procedió a emitir la acción de personal N.º 2150 del 28 de diciembre de 2007, con la cual daba por terminado el nombramiento provisional otorgado a favor del señor Eddil René Andrade Barre.

En este orden, resulta evidente que el director de Rehabilitación Social, en ejercicio de sus funciones, estaba en la obligación de observar los procedimientos

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 131-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 0383-10-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 175-14-SEP-CC dictada dentro del caso N.º 1826-12-EP.

⁴ Derogada por la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 294 del 6 de octubre de 2010.

establecidos para el caso concreto, sin rebasar la competencia que le había sido dada por la Constitución y la ley aplicables en esa época; no obstante, sus actuaciones han sido ejecutadas de forma ilegítima, atribuyéndose funciones que no se ajustan a la ley que regula la materia, e incluso mal interpretando a la misma.

En consecuencia, esta Corte considera que el acto administrativo impugnado, contenido en la acción de personal N.º 2150 emitida el 28 de diciembre de 2007, no goza de legitimidad y validez, puesto que la autoridad administrativa que emitió el mismo, no observó la normativa previa, clara y pública aplicable a esa época y que regula la materia, razón por la que se concluye que ha existido vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

Así, en mérito de lo expuesto y de acuerdo con los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional establecido en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

RESOLUCIÓN

1. Negar la apelación del amparo constitucional planteada.
2. Devolver el expediente al Juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Tatiana Ordeñana Sierra, **PRESIDENTA TERCERA SALA.**

f.) Roxana Silva Chicaiza, **JUEZA TERCERA SALA.**

f.) Patricio Pazmiño Freire, **JUEZ TERCERA SALA.**

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por los señores jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Tatiana Ordeñana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, el 25 de mayo del 2016. **LO CERTIFICO.**

f.) Mercedes Suárez Bombón, **SECRETARIA TERCERA SALA (E).**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de mayo del 2016

RESOLUCIÓN N.º 0004-15-RA

CASO N.º 0004-15-RA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 25 de junio de 2008, el señor Segundo Paúl Paca Gavín, por sus propios y personales derechos, interpuso ante el ex Tribunal Constitucional, recurso de apelación de la decisión dictada el 20 de junio de 2008, por la jueza segunda de lo civil de Pichincha, que desechó la acción de amparo propuesta por el referido accionante y mediante la cual, se impugnó el memorando N.º 0800043-ESEFET-Dir del 14 de abril de 2008, suscrito por el coronel Romey Arrieta, por el cual se le hace conocer al señor Paca Gavín que la Dirección de la Escuela de Servicios y Especialistas de la Fuerza Terrestre (ESEFT) ha decidido acoger la recomendación del Tribunal de Honor y en tal razón, se lo sanciona con 19 días de arresto de rigor, por haber cometido la falta tipificada en el artículo 46 literal c del Reglamento de Disciplina Militar.

Mediante oficio N.º 548-2015-UJCDMQ-PGGL del 5 de junio de 2015, el doctor Patricio Guachamin, secretario de la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito (ex Juzgado Segundo de lo Civil de Pichincha), receptado en la misma fecha en la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, remitió a esta magistratura constitucional, el expediente correspondiente al recurso de amparo constitucional N.º 17302-2008-0497, propuesto por el señor Segundo Paúl Paca Gavín en contra del coronel Romey Arrieta, director de la Escuela de Servicios Especialistas de la Fuerza Terrestre.

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

El 14 de julio de 2015, la Tercera Sala de la Corte Constitucional (armonizando con la normativa contenida en la Constitución de 1998), de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, avocó conocimiento de la causa N.º 0004-15-RA y en virtud del sorteo realizado en la misma fecha, por la Tercera Sala en mención, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

De conformidad a lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y el doctor Francisco Butiñá Martínez fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

Antecedentes de la acción

Mediante memorando N.º 0800043-ESEFET-Dir del 14 de abril de 2008, el coronel Romey Arrieta, director de la Escuela de Servicios Especialistas de la Fuerza Terrestre, hizo conocer al señor Segundo Paúl Paca Gavín, que la Dirección de la ESEFT ha decidido acoger la recomendación del Tribunal de Honor seguido en su contra el 4 de abril de 2008 y en tal razón, se lo sanciona con 19 días de arresto de rigor, por haber cometido la falta tipificada en el artículo 46 literal c del Reglamento de Disciplina Militar; la referida resolución del Tribunal de Honor, textualmente señala lo siguiente: "... el Tribunal decide recomendar al Sr. Director que el Asp. Paca Gavín Segundo Paúl sea sancionado con 19 días Arresto de Rigor por la Falta Atentoria cometida, acto seguido se levanta el Tribunal" (sic).

En razón de esta sanción, el señor Segundo Paúl Paca Gavín interpuso acción de amparo constitucional, cuyo conocimiento recayó en la jueza segunda de lo civil de Pichincha, quien en la sentencia dictada el 20 de junio de 2008, resolvió desechar por improcedente la acción de amparo; ante tal negativa, el accionante interpuso recurso de apelación, el mismo que de conformidad al sorteo efectuado por la Corte Constitucional, correspondió conocer a la Tercera Sala de la Corte Constitucional.

Resolución de amparo constitucional de la jueza segunda de lo civil de Pichincha

El 20 de junio de 2008, la jueza segunda de lo civil de Pichincha en lo principal, resolvió lo siguiente:

JUZGADO SEGUNDO DE LO CIVIL DE PICHINCHA. QUITO, 20 de Junio del 2008, las 14h37.- VISTOS (...) Por lo expuesto se considera.- PRIMERO.- el proceso es válido y así se lo declara.- SEGUNDO.- aceptada a trámite la demanda, los accionados han sido comunicados legalmente, como lo estatuye el Art. 49 de la Ley de Control Constitucional, llevándose a cabo la audiencia pública en el día y horas señalados, compareciendo a esta. Así también han legitimado las intervenciones realizadas en la audiencia por sus defendidos.- TERCERO.- Las disposiciones transcritas para que surta efecto un amparo constitucional, se deben cumplir por lo menos con los siguientes requisitos: 1.- que exista un acto de omisión de una autoridad pública; 2.- que dicho acto u omisión sea ilegítimo y; 3.- que dañe de manera inminente y grave una o más garantías consagradas en la Constitución Política de la Republica, por lo que al interponer el recurso de amparo se ha de establecer de forma clara y concreta cual ha sido el objeto de la violación con consecuencia dañosa y que el acto ha dado origen a dicho daño en el caso materia de análisis.- No existe ningún elemento descrito para la procedencia de la acción de amparo. CUARTO.- Segundo Paúl Paca Gavín fue juzgado por la falta cometida según el Reglamento Interno de las Fuerzas Armadas y la Constitución protege contra quien no ha cometido falta alguna, más bien sin fundamento ha sido violado su derecho por lo que se adopta medidas urgentes destinadas a cesar, evitar, la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública que viole o pueda violar cualquier derecho; para proponer este amparo constitucional;

por lo antes manifestado SE RESUELVE: desechar por improcedente la acción de Amparo Constitucional deducida por Segundo Paúl Paca Gavín.- De conformidad con el Art. 56 de la Ley de Control Constitucional no se le califica a la presente acción de maliciosa.- NOTIFIQUESE (sic).

Petición concreta

Revisado el escrito contentivo del recurso de apelación, se advierte que el accionante no formula petición concreta alguna, en tanto se limita a señalar que interpone recurso de apelación, sin esgrimir las consideraciones fácticas y jurídicas que sustentan tal recurso. Además que una vez notificado con la providencia mediante la cual, la Tercera Sala de la Corte Constitucional avocó conocimiento de la causa, no ha comparecido ante esta magistratura con la formulación de su pretensión.

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

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso en virtud de la disposición transitoria primera prevista en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En efecto, la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone que las acciones previstas en la Constitución Política de 1998, que aún no hayan sido resueltas "... continuarán sustanciándose de conformidad con la normativa adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite...", lo cual busca garantizar la intangibilidad de los derechos constitucionales, mediante la correcta aplicación de normas constitucionales y legales que mejor tutelen los derechos de las personas.

Por tanto, el presente trámite se ha realizado siguiendo los procedimientos constitucionales y legales requeridos para el efecto, sin omisión de solemnidad alguna, por tal razón se declara su validez.

Análisis constitucional

La Tercera Sala de la Corte Constitucional, previo resolver el fondo del asunto litigioso, esto es la apelación de la sentencia que niega la acción de hábeas corpus, considera pertinente fijar el escenario constitucional en el cual se desarrollaba dicha acción. En función de esto, encontramos que acorde con el Estado social de derecho, previsto en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional vigente a la fecha de los hechos, la acción de amparo constitucional tenía como finalidad prevenir, cesar o remediar la vulneración de un derecho constitucional, su naturaleza era la de un proceso cautelar dirigido a dictar medidas urgentes de protección

del derecho trasgredido o en peligro de serlo, siempre que existiera la concurrencia simultánea de los presupuestos requeridos para la procedencia del amparo constitucional.

En aquel sentido, las condiciones o presupuestos que debían concurrir para que proceda la acción de amparo, según lo prescrito en los artículos 95 de la Constitución Política de 1998 y 46 de la Ley de Control Constitucional, eran los siguientes: 1) Existencia de un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública. 2) Que el acto viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente. 3) Que el acto u omisión de modo inminente, amenace con causar un daño grave. A continuación, nos referiremos a cada uno de ellos¹, lo cual nos permitirá desarrollar un análisis integral del caso *sub judice*.

1. Existencia de un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública

En relación a este presupuesto, el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, indicaba que el acto u omisión de la autoridad debía ser “ilegítimo”, es decir contrario a la ley. Dicho enunciado evitaba confundir las acciones de las autoridades que vulneran o amenazan derechos constitucionales con los actos que la autoridad expedía en el ejercicio de sus funciones. Así, los actos expedidos en el ejercicio de las funciones de las autoridades eran susceptibles de impugnación en la vía administrativa, siendo los Tribunales de la materia, los competentes para determinar su validez o nulidad; sin embargo, un acto administrativo que obedecía más a la voluntad del funcionario que a las atribuciones dadas por la ley, era susceptible del recurso de amparo.

2. Que el acto viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente

La vulneración de un derecho implicaba la ocurrencia del hecho o de la omisión. La adopción de “medidas urgentes destinadas a cesar o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública” previsto en el artículo 95 ya citado, hacían referencia a la vulneración de un derecho, lo cual debía dar paso inmediato al amparo. Por su parte, la amenaza se presentaba como una vulneración potencial “inminente y próxima” de un derecho constitucional que debía “impedirse” que ocurra; por tanto, para evaluar la amenaza convenía tener un criterio fundado y de sentido común, a fin de no utilizar la figura jurídico-constitucional del amparo de forma incorrecta.

¹ Ricardo Noboa Bejarano, “La garantía del amparo”, Biblioteca Virtual de la USFQ, véase en: http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_1/La_garantia_del_amparo.pdf

3. Que el acto u omisión de modo inminente², amenace con causar un daño grave

La inminencia implicaba el acontecimiento próximo de un hecho lesivo para el derecho constitucional de una persona. Para evitar aquello, el artículo 95 *ibidem*, indicaba que en la misma providencia en que se convocaba a las partes para ser escuchadas en audiencia pública, de existir fundamento, se debía ordenar la suspensión de cualquier acto que pudiera traducirse en vulneración de un derecho constitucional. Aquello implica que era necesario la existencia de pruebas de la conducta u omisión de la autoridad o de la persona que vulneró los derechos constitucionales.

En función de los criterios expuestos, este Organismo constitucional procede al planteamiento y resolución del siguiente problema jurídico:

La acción de amparo constitucional planteada por el señor Segundo Paúl Paca Gavín, ¿cumplió con los requisitos del amparo constitucional establecidos para el efecto?

El ordenamiento jurídico ecuatoriano ha previsto ciertos requisitos y procedimientos para cada materia, los cuales deben ser cumplidos a cabalidad, con apego al principio de legalidad y en observancia al derecho a la seguridad jurídica, lo cual permite que la ciudadanía tenga la certeza de que las actuaciones de los administradores de justicia, estarán enmarcadas dentro de la normativa constitucional y legal prevista para el caso.

En este contexto, los presupuestos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional, debían ser cumplidos de forma simultánea y unívoca³, de tal forma que, si no concurría alguno de ellos el recurso era desechado por el juez de la causa. En aquel sentido, en varios de sus fallos, tanto el ex Tribunal Constitucional como la Corte Constitucional, para el período de transición, han señalado que “... es de valor sustantivo y condición de procedencia del amparo la verificación de la ilegitimidad en la que haya incurrido la autoridad pública⁴...”.

² Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-956/13. “Lo inminente, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado (...) Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social. Hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio...”.

³ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, resolución N.º 0163-09-RA.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, Resoluciones 0147-09-RA; 1642-08-RA; 1608-08-RA; 1603-08-RA; 1282-07-RA; 1099-2007-RA.

Por tanto, corresponde a esta Corte determinar si el acto administrativo impugnado ha sido dictado de manera ilegítima, vulnerando garantías constitucionales y causando un daño grave al afectado. Cabe enfatizar que un acto es ilegítimo cuando ha sido dictado por una autoridad que no tiene competencia para ello, que no se lo haya dictado con los procedimientos señalados por el ordenamiento jurídico o que su contenido sea contrario al ordenamiento jurídico vigente⁵.

En el caso *sub examine*, encontramos que el acto impugnado es el memorando N.º 0800043-ESEFET-Dir del 14 de abril de 2008, suscrito por el coronel Romey Arrieta y mediante el cual, se le hace conocer al señor Paca Gavín que la Dirección de la ESEFT ha decidido acoger la recomendación del Tribunal de Honor y en tal razón, se lo sanciona con 19 días de arresto de rigor, por haber cometido la falta tipificada en el artículo 46 literal c del Reglamento de Disciplina Militar. En definitiva, el accionante a través de la acción de amparo cuestiona la sanción que le impone el director de la Escuela de Servicios Especialistas de la Fuerza Terrestre en función de lo recomendado por el Tribunal de Honor.

En este punto, conviene hacer una breve relación a los antecedentes fácticos que motivaron la sanción administrativa impugnada. En este sentido, tenemos que el capitán Mirko Cuví presenta al coronel Romey Arrieta, director de la ESEFT, un informe mediante el cual señala que el 19 de marzo de 2008, se encontraba como controlador final de la materia de estadística –examen– así que transcurrido 35 minutos, aproximadamente, del inicio de la evaluación, se percata que el aspirante a soldado Segundo Paúl Paca Gavín tenía entre sus piernas un papel, razón por la cual, le pide que se levante, cayéndose en ese instante el papel al piso, mismo que lo recoge y en ese momento, el aspirante de forma abusiva, procede a arrancar el papel y a ingerirlo de manera completa.

Frente a estos hechos, el 4 de abril de 2008, en atención a la orden de la Escuela de Servicios y Especialistas de la Fuerza Terrestre N.º 51 y en cumplimiento de las normativa interna de las Fuerzas Armadas, se instala el Tribunal de Honor para juzgar la presunta falta cometida por el señor Segundo Paúl Paca Gavín; es así que dicho Tribunal luego de conocer los informes relacionados con la causa, interrogar a los testigos y escuchar los alegatos presentados por la defensa material y técnica del accionante, y realizada la respectiva deliberación, determina que el aspirante Paca Gavín ha cometido un acto de insubordinación, encuadrando su conducta en la falta tipificada en el artículo 46 literal c del Reglamento de Disciplina Militar, el cual textualmente señala: “Realizar actos de manifiesta violencia e indisciplina contra un superior siempre que el hecho no constituya delito” razón por la cual, decide recomendar al director de la Escuela

de Servicios y Especialistas de la Fuerza Terrestre que el aspirante a soldado Segundo Paúl Paca Gavín sea sancionado con 19 días de arresto de rigor.

En función de lo antes expuesto, esta Corte considera que la sanción dictada en contra del señor Segundo Paúl Paca Gavín, contenida en el memorando N.º 0800043-ESEFET-Dir del 14 de abril de 2008, ha sido emitida por el director de la Escuela de Servicios y Especialistas de la Fuerza Terrestre, en ejercicio pleno de sus atribuciones y competencias, haciendo uso de su potestad administrativa sancionadora y cumpliéndose para aquello con el proceso interno establecido para tal efecto, previsto en la normativa interna de las Fuerzas Armadas, y en el cual, se ha observado la normativa constitucional, legal y reglamentaria vigente a la fecha de suscitados los hechos. Además que la Constitución Política de 1998, expresamente en el artículo 183, determinaba que: “La fuerza pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley”.

Por lo tanto, al contener el memorando N.º 0800043-ESEFET-Dir una sanción administrativa emanada por una autoridad pública competente para ello, esto es el director de la Escuela de Servicios y Especialistas de la Fuerza Terrestre, la cual obedece a un trámite administrativo sancionador, propio de las Fuerzas Armadas y regulado en su normativa interna; esta Corte advierte que el acto objetado es legítimo, en tanto la sanción impuesta respeta el derecho constitucional al debido proceso y seguridad jurídica, consagrados en los artículos 23 y 24 de la Constitución Política de 1998, así como el principio de legalidad, en virtud del cual solo se puede sancionar a una persona por un acto que previo a su ejecución esté tipificado como infracción y conforme al trámite propio de cada procedimiento; por lo tanto, la acción de amparo en análisis, no cumple con el primer presupuesto que faculta su procedencia, esto es la ilegitimidad del acto impugnado; siendo que la ausencia de este elemento, constituye razón suficiente para declarar improcedente la acción; pues, tal como se determinó en líneas anteriores, los tres presupuestos que posibilitan la interposición de la acción de amparo, esto es: ilegitimidad del acto, violación o posible violación de un derecho constitucional y la amenaza de un derecho grave, deben coexistir de forma unívoca y simultánea, en consecuencia la falta de uno de estos, deviene en la improcedencia de la acción, tal como ocurre en el presente caso.

En definitiva, al verificarse que el acto objeto de la acción de amparo, no adolece de ilegitimidad, en tanto ha sido expedido en observancia de los procedimientos y normas aplicables al caso y que forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano, lo cual es razón suficiente para declarar improcedente la acción de amparo, esta Corte encuentra inoficioso entrar a analizar y pronunciarse sobre los dos restantes requisitos que debe reunir dicha acción, puesto que si el acto objetado es legítimo, este no es susceptible de vulnerar derecho constitucional alguno, ni de causar daño grave al accionante. En definitiva, la demanda contentiva de la acción de amparo, no cumple

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Resolución N.º 0045-09-RA.

con los presupuestos establecidos para su procedencia en los artículos 95 de la Constitución Política de 1998 y 46 de la Ley de Control Constitucional.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto y de acuerdo con los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional establecido en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

RESOLUCIÓN

1. Negar la apelación del amparo constitucional.
2. Devolver el expediente al Juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Tatiana Ordeñana Sierra, **PRESIDENTA TERCERA SALA.**

f.) Roxana Silva Chicaiza, **JUEZA TERCERA SALA.**

f.) Patricio Pazmiño Freire, **JUEZ TERCERA SALA.**

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por los señores jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Tatiana Ordeñana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, el 25 de mayo del 2016. **LO CERTIFICO.**

f.) Mercedes Suárez Bombón, **SECRETARIA TERCERA SALA (E).**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaria General.

Quito, D. M., 12 de marzo de 2014

SENTENCIA N.º 035-14-SEP-CC

CASO N.º 1989-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción extraordinaria de protección fue interpuesta para ante la Corte Constitucional, el 07 de

diciembre de 2012, por la señora Cecilia Alexandra Meneses Pérez, en calidad de apoderada general y representante legal de la compañía WYETH CONSUMER HEALTHCARE LTD, en contra de la sentencia de casación dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio N.º 102-2011.

De conformidad con el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general certificó que no se había presentado otra solicitud con identidad de sujeto, objeto y acción, en consecuencia, la solicitud no contravenía la norma citada.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 29 de abril de 2013, admitió a trámite la presente acción, indicando que se proceda al sorteo para la sustanciación de la misma, recayendo la competencia como jueza sustanciadora de la causa signada con el N.º 1989-12-EP a la jueza constitucional, Wendy Molina Andrade.

Mediante providencia del 22 de agosto de 2013, de conformidad con lo prescrito en los artículos 194 numeral 3 y 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como el artículo 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, la jueza sustanciadora, Wendy Molina Andrade, avocó conocimiento de la presente causa y dispuso notificar con el contenido de la demanda y la providencia a los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que en el término de diez días, presenten un informe de descargo sobre los argumentos que fundamentan la demanda; así como notificar dicha providencia, a la accionante, al procurador general del Estado y a los terceros interesados.

El 17 de octubre de 2013, fue recibido en la Corte Constitucional un escrito remitido por el señor Rubén Calzacorta Herreros, gerente general de GRUPOFARMA DEL ECUADOR, S. A., exponiendo una situación similar a su decir pero en otro proceso.

Sentencia impugnada

La sentencia que impugna la accionante, es la dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro del recurso de casación presentado por la Corporación Aduanera Ecuatoriana, en cuyo considerando 4.3 se señala:

“La conclusión de la Sala de instancia es errada, en tanto equivoca los roles institucionales, pues, no se puede sostener que la CAE incumple con lo que disponen leyes como el Código de Salud o la Ley Orgánica de Salud, pues el ámbito de acción y el rol que le corresponde a ella, es la determinación y verificación de obligaciones tributarias, mas no, el de ser autoridad de salud, conforme señala el Art. 48 de la LOA. Con la modificación de la partida arancelaria, y la determinación tributaria practicada, no se

deja sin efecto el registro expedido por la autoridad de salud, ni se limita o impide la comercialización de los productos por la empresa actora, ni se desnaturaliza los efectos médicos que dicen tener, ni dejan de ser considerados medicina. La modificación de partida arancelaria, tiene un efecto restringido a lo estrictamente tributario, ámbito propio de la actuación de la CAE, consecuencia de lo cual, se produce la determinación de obligaciones tributarias, por lo que no se invade otros ámbitos competenciales, ni lesiona las atribuciones de otros órganos que tiene sus propios fines legalmente establecidos”.

Detalles de la demanda

Hechos relatados y derechos presuntamente vulnerados

Conforme lo señala en su demanda, la empresa accionante en el año 2007 importó al Ecuador los productos denominados CENTRUM SILVER, CENTRUM TABLETAS y CENTRUM JUNIOR, todos ellos bajo la partida arancelaria de medicamentos, en consideración a que los registros sanitarios obtenidos en el país les otorgaban dicha calificación. Sin embargo, durante el proceso de importación, la Corporación Aduanera Ecuatoriana estableció que dichos productos debían ingresar al país bajo el arancel de suplementos alimenticios y, consecuentemente, a diferencia de los medicamentos, debían tributar por concepto de aranceles e impuesto al valor agregado (IVA). Este cambio generaría un inconveniente al importador pues al ser considerado como medicamento por el Ministerio de Salud, esto implicaba que el producto debía ser comercializado bajo una tarifa de 0% de IVA y derechos *ad valorem* adicionales, circunstancia que implicaba una pérdida económica para la accionante pues estaba imposibilitada de cargar en el valor del producto los costos fiscales de la importación.

Frente al hecho suscitado, la accionante presentó un reclamo administrativo de impugnación en contra del acto de aforo efectuado, el mismo que fue rechazado mediante resolución dictada el 29 de diciembre de 2007. Posteriormente, inició un proceso contencioso administrativo para impugnar el acto en sede jurisdiccional, que fue signado con el N.º 25629-2008. La Cuarta Sala del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1, mediante sentencia del 05 de mayo de 2010, aceptó la demanda presentada por la ahora accionante y dispuso dejar sin efecto la resolución dictada por la autoridad aduanera en que se rechazaba el reclamo administrativo. En dicho fallo se señaló que la Corporación Aduanera Ecuatoriana inobservó las disposiciones del Ministerio de Salud en las cuales, a través del registro sanitario, se calificó a los productos importados por la accionante como medicamentos, misma calificación que, a juicio de la Sala, debió ser considerada por la autoridad aduanera al momento de tramitar el proceso de importación.

Ante el fallo dictado por el Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1, la Corporación Aduanera Ecuatoriana presentó un recurso de casación ante la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, la misma que, mediante fallo dictado el 09 de noviembre de

2012, casó la sentencia expedida por el Tribunal Distrital y declaró válida la resolución administrativa impugnada por la accionante.

A consideración de la accionante, la sentencia de casación vulnera en primer orden el derecho a la salud y acceso a medicamentos de calidad; derechos que se traducen en políticas públicas que han sido implementadas a través de varias normas como la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno, los Decretos Ejecutivos Nos. 1151 y 1046 y el Acuerdo Ministerial N.º 0000601, en donde se le da un tratamiento especial a la comercialización y fijación de precios de los medicamentos. Sin embargo, según lo asevera la accionante, la Sala Especializada, a través de su fallo, está impulsando el incremento abrupto del precio de los medicamentos importados, cargándoles un 12 % de IVA y un 20% de derechos *ad valorem*, afectando la capacidad adquisitiva del ciudadano sobre el producto, y de esa forma, atentando contra la salud pública.

Asimismo, a consideración de la accionante, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, bajo el argumento de que la modificación de la partida arancelaria y la determinación tributaria practicada sobre los productos CENTRUM, en nada limita o impide la entrega del registro sanitario, está impidiendo que la empresa desarrolle normal y eficientemente sus actividades. No obstante, la accionante señala que la empresa estaría en la posibilidad de cumplir con los tributos exigidos por la Corporación Aduanera Ecuatoriana, pero si, por otro lado, la autoridad de salud no autoriza incluir estos costos adicionales al precio de venta por considerar que se tratan de medicamentos y no de suplementos alimenticios, entonces, estos productos deben salir del mercado, como en efecto indica, ha acontecido, pues su comercialización se vuelve económicamente inviable.

Por otro lado, la accionante argumenta una vulneración a su derecho a la defensa ya que a través de la expedición de la sentencia objeto de esta acción, se ha colocado a la empresa en un estado de indefensión e inseguridad ya que por un lado está obligada a cumplir con el régimen de fijación, revisión y control de precios de los productos que comercializa y que son considerados medicamentos por el Ministerio de Salud Pública y, por otro lado, la Corte Nacional de Justicia, no solo que faculta a la autoridad aduanera a cobrar el 12% de IVA y el 20% de derechos *ad valorem*, sino que implícitamente le conmina a la empresa importadora a trasladar esa diferencia de valores al costo final de un producto que es considerado por las autoridades como medicamento. A consecuencia de aquello, la accionante asegura que su representada es un tercero interesado que se ve afectado en sus derechos constitucionales por falta de coordinación de acciones entre dos instituciones del Estado.

Finalmente, la accionante señala que la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, carece de motivación, en consideración a que en ninguna parte de su contenido se

exponen las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión de los jueces y mucho menos se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

De la demanda presentada, se identifican como presuntos derechos constitucionales vulnerados, el derecho a la salud, previsto en el artículo 32 de la Constitución de la República; el derecho a la igualdad y no discriminación, contemplado en el artículo 66 numeral 4 de la norma *ibídem* y, el derecho al debido proceso, en lo que se refiere al principio de motivación, contemplado en el artículo 76 numeral 7 literal **I** de la Norma *ibídem*, y el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Carta Suprema.

Pretensión concreta

Dentro de la demanda, se plantea la siguiente pretensión: "... solicito a ustedes señores jueces de la Corte Constitucional, determinen que en la sentencia del 09 de noviembre de 2012, expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia dentro del Recurso de Casación No. 102-2011, se violan derechos constitucionales de mi representada y en consecuencia, se reconozca el derecho de ésta a importar productos calificados como medicamentos por el Ministerio de Salud Pública y declararlos en la partida arancelaria correspondiente a medicamentos de uso humano".

Contestación a la demanda y sus argumentos

Mediante escrito presentado a esta Corte, el 03 de septiembre de 2013, los doctores José Suing Nagua, Maritza Pérez Valencia y Gustavo Durango Vela, jueces y conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, presentaron su informe de descargo conforme lo solicitado por la jueza sustanciadora, Wendy Molina Andrade. En lo principal, los señores jueces señalan:

La sentencia de casación ha sido expedida sin inobservar derecho constitucional alguno, en especial lo concerniente al derecho a la defensa y al debido proceso, adicionalmente, la decisión adoptada por la Sala se circunscribió exclusivamente a los temas objeto del recurso de casación, de ahí que el mismo tiene sustento en las normas legales vigentes para el tiempo en que la accionante presentó la demanda de impugnación.

De igual manera, los señores jueces señalan que la sentencia dictada en ningún momento ordena la salida del mercado del producto comercializado por la empresa, ni mucho menos impide que los ecuatorianos puedan acceder a consumir dicho producto libremente. El fallo lo único que realiza es convalidar la actuación de la Administración Aduanera mediante la declaratoria de validez de la rectificación de tributos y la resolución impugnada por la empresa actora.

Finalmente, la Sala puntualiza que la sentencia de casación en ningún momento ha ocasionado un trato discriminatorio hacia la empresa accionante, pues dentro del fallo se

dispuso que no cabía dejar sin efecto las consultas de aforo Nos. 008, 009 y 011, publicadas en el Registro Oficial No. 546 del 17 de marzo de 2005, en donde se estableció que los productos importados por la empresa les correspondía la partida arancelaria "suplementos alimenticios" y no medicamentos, con lo cual se deja claro que en el evento de que otras compañías dedicadas a la misma actividad del accionante, importen productos que contengan los mismos componentes, deberán regirse a lo absuelto en las consultas de aforo antes referidas, ya que las mismas constituyen un acto normativo con efectos generales.

Intervención del tercero interesado en el proceso

El señor Rubén Calzacorta Herreros, gerente general de GRUPOFARMA DEL ECUADOR S. A., en su escrito de adhesión a la demanda, pretende impugnar la sentencia dictada el 30 de agosto de 2013, por parte de la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador, dictada dentro del recurso de casación N.º 353-2011. Su pretensión es adherirse a la demanda, pues considera que "[e]s, pues, de interés de GRUPOFARMA DEL ECUADOR S.A. que a través de este proceso se detenga la política institucional del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (...) que se rehúsa a clasificar las medicinas así consideradas por el propio Ministerio de Salud en las partidas arancelarias correspondientes a su naturaleza y que insiste en clasificarlas como alimentos...".

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **b** y tercer inciso del artículo 35 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

Como ya se lo ha reiterado en innumerables fallos, la Corte Constitucional, por medio de la acción extraordinaria de protección, se pronunciará respecto a dos cuestiones principales: la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso. En este orden, todos los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección, contra las sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, en los cuales se hayan vulnerado derechos reconocidos en la Constitución, mecanismo previsto para que la competencia asumida por los jueces esté subordinada a los mandatos del ordenamiento supremo.

Sobre la solicitud de adhesión a la demanda

En lo inherente a la solicitud del señor Rubén Calzacorta Herreros, gerente general de GRUPOFARMA DEL ECUADOR, S. A., respecto a que se le considere también como parte accionante en la presente causa, cabe indicar que la sentencia que pretende impugnar no es la misma que aquella que resolvió el recurso de casación en el presente caso. Este hecho, implica que no es adecuado considerar que existe identidad de objeto en los casos presentados. Cabe indicar, como se ha señalado en la consideración anterior, que el objeto de la acción extraordinaria de protección es conocer y resolver sobre la existencia de violaciones a derechos constitucionales provocados por sentencias, autos y resoluciones emitidas por las autoridades jurisdiccionales; no así, resolver respecto de asuntos de legalidad sobre los cuales dichas autoridades se han pronunciado. Por ende, la solicitud efectuada es improcedente.

Determinación y desarrollo del problema jurídico que se resolverá

La presente acción extraordinaria de protección tiene por objeto la defensa de los derechos constitucionales que, conforme lo menciona el accionante, habrían sido vulnerados en el presente caso por parte de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en donde se casa la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Fiscal y se declara válidas las rectificaciones de tributos y resoluciones emitidas por la Corporación Aduanera Ecuatoriana en contra de la empresa WYETH CONSUMER HEALTHCARE LTD, las cuales a su vez generarían una contradicción entre la institución aduanera que califica al producto importado como “suplemento alimenticio” y el Ministerio de Salud Pública que califica a dicho producto como “medicamento”. Bajo este contexto, la Corte Constitucional considera pertinente analizar si se vulnera o no el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso, que conforme lo menciona la accionante, ha sido vulnerado en el presente caso por falta de motivación de la sentencia impugnada, pues en ella no se habrían expuesto las normas o principios jurídicos en que se fundamenta la decisión, ni tampoco se habría explicado la pertinencia de su decisión a los antecedentes de hecho, generando a su vez una inseguridad jurídica considerando que su representada es víctima de una falta de coordinación entre dos instituciones del Estado.

En tal sentido, la Corte plantea el siguiente problema jurídico a resolver:

La sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, ¿vulnera el derecho al debido proceso, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva, en la garantía de la obligación de motivar las resoluciones?

El derecho al debido proceso, conforme lo ha señalado esta Corte en varias de sus sentencias, sin duda alguna es el eje articulador de la validez procesal ya que la vulneración de sus garantías constituye un atentado grave a los derechos de las personas dentro de una causa y,

consecuentemente, representa una vulneración al Estado y a su seguridad jurídica, considerando que precisamente dichas normas del debido proceso son las encargadas de asegurar que una causa se ventile bajo el total respeto de derechos y garantías constitucionales.

Lo señalado se ve reflejado precisamente a través del artículo 76 de la Constitución de la República que, a lo largo de 7 numerales, consagra la importancia de este derecho constitucional aplicado a todo proceso judicial. En el caso particular de la motivación, el referido artículo en su numeral 7 literal I, señala:

“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 incluirá las siguientes garantías:

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncia las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos [...]”.

La motivación de las resoluciones emitidas dentro del poder público y más aún de los órganos jurisdiccionales, constituye, sin duda alguna, una garantía esencial con el fin de evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo de las decisiones adoptadas. Es decir que la motivación no solo implica hacer referencia a los argumentos esgrimidos durante el proceso o a citar normas aplicables al caso en concreto, sino que debe reunir ciertos elementos como son la razonabilidad, suficiencia, claridad, coherencia y lógica, pues solo así se pone en relieve la acción justa, imparcial y desinteresada del juez al interpretar los hechos y aplicar el derecho.

Por otro lado, conforme lo establece la Carta Suprema en su artículo 75, la tutela judicial efectiva constituye el derecho que tiene toda persona de acudir a los órganos jurisdiccionales para que, a través de los debidos cauces procesales y con unas garantías mínimas, se obtenga una decisión fundada en derecho sobre las pretensiones propuestas, siendo también un derecho de prestación, por cuanto a través de él se pueden obtener del Estado beneficios, bien porque impone la actuación de la jurisdicción en el caso concreto, bien porque exige que el Estado deba generar los instrumentos para que el derecho pueda ser ejercido y la justicia prestada, de modo que será de responsabilidad de aquél los defectos y anomalías en las prestaciones que se le exigen.

Asimismo, debe interpretarse al derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución, como un pilar fundamental sobre el cual reposa en primer orden, la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos y, en segundo lugar, la certeza de que la normativa existente en la legislación será

aplicada, cumpliendo ciertos lineamientos que generen la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional¹. La Corte Constitucional, para el período de transición, en un criterio integrador de las normas que reconocen el debido proceso y la seguridad jurídica, señaló lo siguiente:

“Los artículos citados (76.1 y 82 de la Constitución de la República) emplazan como condición necesaria para la satisfacción del principio de seguridad jurídica y el debido proceso, la preexistencia y estabilidad de las prescripciones normativas que componen el ordenamiento jurídico; tanto desde la perspectiva de su vigencia, como de su aplicación a casos concretos. También, los principios involucrados remiten a la coherencia interna de las normas jurídicas; si bien no completamente posible desde una visión estática del ordenamiento jurídico, sí alcanzable por medio de mecanismos que la propia Norma Fundamental prevé para la solución de antinomias o integración de lagunas jurídicas”².

Es así que la seguridad jurídica no solo implica el que se apliquen las soluciones que las normas prevén en determinados casos, sino además, en los casos en que dichas soluciones no están expresamente establecidas o generan una contraposición en abstracto o en concreto, existan mecanismos aplicados por la autoridad competente para lograr una solución que resulte uniforme y acorde a los valores y principios constitucionales, a las reglas de la lógica y las del razonamiento práctico en general.

Ahora bien, en la especie, el principio de motivación se articula plenamente con el derecho a una tutela judicial efectiva y a una seguridad jurídica dentro de un estado constitucional, con el objeto de que quienes acuden a los diversos órganos jurisdiccionales no queden en la indefensión; es decir, que la tutela judicial efectiva no implica exclusivamente acceder a los órganos jurisdiccionales, sino que una vez ejercitado aquel derecho, los jueces deben guiar sus actuaciones diligentemente en aras de alcanzar la tan anhelada justicia, circunstancia que se logra precisamente a través de la motivación, es decir, cuando los jueces y juezas determinan que sus actuaciones se han producido con apego a la Constitución y a las leyes que rigen un caso en concreto. Puede concluirse entonces que el respeto por la tutela judicial efectiva y al principio de seguridad jurídica, depende ampliamente de la autoridad responsable de la aplicación normativa, que en este caso es el juez. Por ende, la no aplicación o aplicación defectuosa de normas contenidas en la Constitución de la República que contengan derechos constitucionales por parte de los organismos jurisdiccionales, trae consigo la vulneración de los derechos antes referidos, y cuya reparación se alcanza precisamente por medio de la acción extraordinaria de protección.

Tras lo señalado, resulta pertinente, en primer orden, destacar el rol fundamental que cumple la Constitución dentro del marco jurídico ecuatoriano y, principalmente, dentro de las actuaciones de los distintos órganos del Estado, entre los que se encuentra precisamente la Función Judicial. De ahí que el artículo 172 de la Constitución de la República, señala que: “Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución [...]”, lo cual implica, principalmente, generar una coherencia en el ordenamiento jurídico y la materialidad de la supremacía de la Constitución, circunstancia que debe verse reflejada en los fallos que se dicten bajo el fin de evitar que dichos pronunciamientos vulneren derechos constitucionales. Por lo tanto, toda decisión judicial en donde esté en discusión el reconocimiento de derechos, debe ir acompañada de una adecuada motivación, en donde, parte de dicho principio, signifique que los jueces reconozcan su capacidad y obligación de resolver el conflicto desde todas sus aristas y observando en su integralidad, bajo criterios de razonabilidad, coherencia y lógica, las normas que conforman el ordenamiento jurídico. Circunstancia que ha sido reconocida por la Corte Constitucional en varios de sus fallos, argumentando que:

“Una de las tareas primordiales de fundamentar toda sentencia o acto administrativo es la de proporcionar un razonamiento lógico y, de cómo las normas y entidades normativas del ordenamiento jurídico encajan en las expectativas de solucionar los problemas o conflictos presentados, conformando de esta forma un derecho inherente al debido proceso, por el cual el Estado pone a disposición de la sociedad las razones de su decisión”³.

La Corte ha señalado que el deber de motivar no se agota simplemente en una verificación de que formalmente se mencionen los elementos establecidos en el artículo 76 número 7 literal I de la Carta Magna. Además, señala que debe realizarse una exposición de argumentos efectuada “... de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados”⁴.

De entre todos estos elementos, cobra importancia la razonabilidad de la argumentación judicial. La Corte definió una decisión razonable como “... aquella fundada en los principios constitucionales”⁵. El deber de motivar, desde la visión referida por la Corte Constitucional, respecto del presente requisito, se traduce en una tarea de justificación de la actividad armonizadora de juezas y jueces respecto de las normas del ordenamiento jurídico, con el objetivo de emitir decisiones que permitan la mayor posibilidad de optimización de los postulados constitucionales, a la vez que se solventen lagunas y contradicciones que podrían existir en el derecho objetivo. Los principios y reglas constitucionales, entonces, cobran un rol de articulación

¹ Corte Constitucional, sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP del 16 de mayo del 2013.

² Corte Constitucional, sentencia N.º 227-12-SEP-CC, caso N.º 1212-11-EP del 21 de junio del 2012.

³ Id.

⁴ Id.

⁵ Id.

entre normas de tipo más concreto y de inferior jerarquía, pero sin perder por esto su obligatoriedad y su fuerza normativa.

Al respecto, de la lectura que esta Corte ha realizado sobre el caso *sub judice*, se desprende que la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, casa la sentencia dictada por la Cuarta Sala Temporal del Tribunal Distrital de lo Fiscal N.º 1, declarando como válidas las rectificaciones tributarias efectuadas por la Corporación Aduanera Ecuatoriana, en aplicación de las normas legales referentes a su ámbito competencial. Sin embargo, cabe anotar que el conflicto presentado ante los señores jueces dentro del recurso de casación, no debía pasar únicamente por el hecho de validar un proceso de determinación fiscal en reconocimiento a las competencias y facultades legales con las que goza la institución aduanera, sino también el de encontrar una solución a una evidente contradicción presentada por el accionante en relación a un mismo punto: la determinación del tipo de producto del que se trata. Se ha evidenciado por parte de la Sala un criterio contradictorio entre dos instituciones públicas, que provoca efectos diversos, dependiendo de la posición que se adopte –el que el producto en cuestión sea considerado o no un medicamento–. Esta circunstancia a pesar de haber sido plenamente identificada dentro de la sentencia recurrida y la sentencia de casación fue desconocida por los señores jueces.

Si bien es cierto, como lo señala la Sala, no existe una regla legislativa que expresamente haya obligado a la Corporación Aduanera Ecuatoriana acatar las decisiones de la autoridad sanitaria, ni viceversa, sí existe, como se mostrará, un principio constitucional que permite la aplicación de una solución razonable al conflicto planteado. Bajo estas consideraciones, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, en su deber de administrar justicia con sujeción a lo previsto en la Constitución, según lo señala el artículo 172 de la Carta Suprema, debió considerar dentro de su fallo el principio de coordinación que debe regir entre las instituciones que conforman la administración pública, el cual debe interpretarse, según lo señala el artículo 226 de la Constitución, como el “deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución” y de esa manera, dar una solución real y efectiva al vacío jurídico en el que se encuentra la empresa por una evidente y reprochable contradicción de criterios entre dos instituciones públicas como es el caso de la Corporación Aduanera del Ecuador y el Ministerio de Salud Pública, la cual desemboca en un resultado contrario a la corrección del razonamiento práctico, pues a la vez se afirma que el producto “es” y “no es” un medicamento.

En definitiva, los señores jueces, al efectuar una aplicación asistemática de las normas infraconstitucionales, terminan por omitir su obligación de realizar un análisis objetivo, coherente y completo sobre el real conflicto suscitado dentro del proceso tributario. Dicho conflicto debió ser claramente identificable y abordado dentro de su fallo de casación, debiendo justificar si sus actuaciones obedecen a una correcta aplicación de los derechos consagrados en

la Constitución, de tal manera que las partes procesales no caigan en un estado de indefensión frente a la decisión que adopte el juez, pues si bien es cierto, la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, conoce y se pronuncia sobre los argumentos legales vertidos por la autoridad aduanera y sobre los cuales se presentó el recurso de casación, dentro de la misma, no se hace mención, o peor aún, se da solución al conflicto generado por la descoordinación entre la institución recurrente y el Ministerio de Salud Pública, habiendo sido utilizado dicho argumento en la sentencia de primera instancia que habiéndose constituido parte trascendental del sustento del accionante al momento de oponerse al recuso de casación, considerando que de acuerdo con el artículo 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno, la facultad para determinar la calidad de un producto como “medicamento o droga de uso humano” corresponde al presidente de la República, quien por medio del Decreto Ejecutivo N.º 1151, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 404 del 15 de agosto de 2008, resolvió establecer la lista de productos que ostentan tal calidad; y de acuerdo con el Decreto Ejecutivo N.º 1046, publicado en el Registro Oficial N.º 648 del 27 de febrero de 2012, delegó al Ministerio de Salud Pública determinar qué productos han perdido la calidad señalada.

La Corte Constitucional ha señalado en su línea jurisprudencial que el universo de análisis de la Corte de casación se circunscribe a la sentencia objeto del recurso de casación en función de lo planteado por el recurrente y discutido por la contraparte⁶.

Asimismo, dicha falta de pronunciamiento y solución sobre el conflicto de coordinación entre las instituciones públicas, afecta de forma directa el derecho a la tutela judicial efectiva en lo que respecta a la necesidad de las partes a obtener de la administración de justicia un fallo en derecho que resuelva en su integridad el conflicto suscitado, circunstancia que no acontece en el presente caso. Finalmente, la falta de motivación en el fallo objeto de la presente acción, también implica una vulneración del derecho a la seguridad jurídica pues la no aplicación de las normas constitucionales que hubieran permitido resolver la inconsistencia de criterios entre los organismos de la administración pública y así armonizar las reglas que componen el ordenamiento jurídico en un todo sistemático, correcto desde el punto de vista de las normas del razonamiento práctico, genera en las partes procesales y especialmente en la accionante, una evidente incertidumbre con respecto al marco legal que debe aplicarse dentro del presente caso.

En este sentido, la Corte Constitucional considera que existió vulneración del derecho constitucional al debido proceso, en lo que respecta a la falta de motivación de la sentencia de casación y con ello, el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 017-14-SEP-CC caso N.º 0401-13-EP del 22 de enero del 2014.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y a la motivación, así como los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Como medida de reparación integral se dispone:
 - 3.1. Dejar sin efecto la sentencia de casación dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, el 09 de noviembre de 2012, motivo de la presente acción extraordinaria de protección.
 - 3.2. Retrotraer el proceso hasta el momento en que se produjo la vulneración de derechos constitucionales; esto es, al momento de dictar sentencia de casación.
 - 3.3. Devolver el expediente a la Corte Nacional de Justicia, para definir el Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario que resuelva el recurso de casación de acuerdo con las reglas y principios constitucionales enunciados en la presente sentencia.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos a favor de las juezas y jueces: Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces Antonio Gagliardo Loor, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión ordinaria del 12 de marzo del 2014. Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 1989-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de

la Corte Constitucional, el día jueves 20 de marzo del dos mil catorce.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CAUSA N°. 1989-12-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Quito D.M. 15 de junio de 2016, las 16h:40.- **VISTOS.-** Incorpórese al expediente N°. 1989-12-EP, el escrito presentado por Cecilia Alejandra Meneses Pérez, apoderada general, y por lo tanto, representante legal de WYETH CONSUMER HEALTHCARE LTD., recibido el 25 de marzo de 2014, mediante el cual solicita la ampliación de la sentencia N°. 035-14-SEP-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el día 12 de marzo de 2014 y notificada a las partes el día 20 de marzo de 2014. Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para atender el pedido de aclaración y ampliación presentado, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en armonía con lo dispuesto en el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDO.-** De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional “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”. Por tanto, se reitera que las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma; sin embargo, cabe la posibilidad que estas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la presentación de los recursos correspondientes. **TERCERO.-** Conforme se desprende del escrito presentado por la legitimada activa, la solicitud de ampliación de la sentencia se fundamenta en que las medidas de reparación integral señaladas en la sentencia N°. 035-14-SEP-CC “... resultan aún insuficientes para reparar completamente el daño acusado...”. Es así que solicita se amplíe la sentencia en su parte resolutive, señalando “[l]a obligación del Ministerio de Salud Pública del Ecuador y del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador de COORDINAR ... criterios respecto de cuáles productos deben considerarse medicamentos y cuáles alimentos (...) [; l]a obligación del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador de abstenerse de aplicar a los productos que hayan sido calificados como medicamentos (...), las partidas arancelarias correspondientes a alimentos (...) [; y, l]a obligación del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador de dejar sin efecto los actos administrativos que hayan clasificado partidas arancelarias de alimentos a productos calificados como medicamentos

por el Presidente de la República...”. Al respecto, cabe considerar un criterio constante de esta Corte y que fue sostenido por el Pleno del Organismo en la sentencia objeto de la presente solicitud: “... el objeto de la acción extraordinaria de protección es conocer y resolver sobre la existencia de violaciones a derechos constitucionales provocados por sentencias, autos y resoluciones emitidas por autoridades jurisdiccionales; no así, resolver respecto de asuntos de legalidad sobre los cuales dichas autoridades se han pronunciado”. Es así que en el caso sub iudice, la Corte resolvió “[d]eclarar la vulneración del derecho al debido proceso en las garantías de cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y a la motivación, así como los derechos a la tutela judicial efectiva y seguridad jurídica...”, expresadas en la sentencia expedida por la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia. Es así que ni el ministerio de Salud Pública, ni el Servicio Nacional de Aduanas fueron legitimados pasivos en la acción; ni tampoco, su actuación como órganos de la administración pública fue objeto de pronunciamiento de esta Corte Constitucional. Distinto es el caso de la sentencia impugnada, respecto de la cual se han establecido medidas de reparación tendientes a lograr que se gocen y disfruten los derechos vulnerados de la manera más adecuada posible, las cuales constan en la parte resolutive de la sentencia N°. 035-14-SEP-CC. **CUARTO.-** En consideración de lo señalado, se observa que la sentencia N°. 035-14-SEP-CC es completa. Por las razones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve negar el pedido de ampliación y aclaración formulado por Cecilia Alejandra Meneses Pérez y dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia N°. 035-14-SEP-CC. **NOTIFIQUESE.**

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL.**

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de las señoras juezas y jueces: Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Marien Segura Reascos y Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 15 de junio de 2016.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General.**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 27 de abril de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 02 de septiembre del 2015

SENTENCIA N.º 288-15-SEP-CC

CASO N.º 0013-12-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad y sustanciación de la causa

La presente acción extraordinaria de protección ha sido propuesta por el doctor Galo Chiriboga Zambrano, fiscal general del Estado, y por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, quienes comparecen fundamentados en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y artículo 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante la cual impugnan la sentencia expedida el 7 de noviembre de 2011 a las 16h50, y del auto que niega el pedido de aclaración del 28 de noviembre de 2011 a las 10h00, expedidos por los conjuces ocasionales de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso N.º 131-2005-WO (recurso de revisión) interpuesto por el ciudadano Jorge Hugo Reyes Torres.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el proceso penal N.º 131-2005-WO, junto a los procesos judiciales de las instancias inferiores, fue remitido a la Corte Constitucional mediante oficio N.º 1634-SPSP-CNJ del 28 de diciembre de 2011, suscrito por el doctor Hermes Sarango Aguirre, secretario relator de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia.

El secretario general de la Corte Constitucional, el 4 de enero de 2012, de conformidad con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (norma jurídica vigente a esa fecha), certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, como se advierte en la certificación que obra a fojas 3 del proceso.

La Sala de Admisión integrada por los jueces constitucionales, Patricio Pazmiño Freire, Patricio Herrera Betancourt y Luis Jaramillo Gavilanes, mediante auto del 28 de junio de 2012 a las 10h54, admitió a trámite la presente acción.

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

En virtud del sorteo de causas realizado en sesión extraordinaria del 3 de enero de 2013 por el Pleno de la Corte Constitucional, correspondió al juez constitucional Manuel Viteri Olvera, actuar como juez sustanciador del

presente caso, quien mediante providencia del 18 de marzo de 2013 a las 11h10, avocó conocimiento de la causa y dispuso notificar a los accionados, jueces ocasionales de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que presenten un informe de descargo debidamente motivado respecto a los fundamentos de la acción propuesta, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El ciudadano Jorge Hugo Reyes Torres propuso demanda de recusación en contra de los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Wendy Molina Andrade, Alfredo Ruiz Guzmán, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en virtud de lo cual se dio a dicha demanda el trámite pertinente, y una vez contestada la recusación por los jueces constitucionales demandados, finalmente la doctora Wendy Molina Andrade, en calidad de presidenta encargada de la Corte Constitucional, mediante auto expedido el 9 de julio de 2014 a las 16h25, resolvió “negar la recusación formulada por Hugo Reyes Torres en contra del juez constitucional Manuel Viteri Olvera, dentro de la causa 0013-12-EP (fojas 78 a 79 del Anexo N.º 1)”.

Mediante memorando N.º 330-CCE-SG-SUS-2014 del 15 de julio de 2014, el secretario general de la Corte Constitucional remitió al juez sustanciador, Manuel Viteri Olvera, el presente caso, en virtud de haber concluido el trámite de recusación formulado por Jorge Hugo Reyes Torres, a fin de que se continúe con la sustanciación.

Mediante auto del 30 de abril de 2015 a las 11h50, el juez constitucional sustanciador dispuso continuar el trámite de la presente acción y ordenó que se agregue al proceso los escritos y documentos presentados por las partes.

Detalle de las acciones propuestas

Acción extraordinaria de protección propuesta por el fiscal general del Estado

El legitimado activo, fiscal general del Estado, en lo principal, manifiesta que el ministro fiscal de Pichincha, en el proceso penal seguido en contra de Jorge Hugo Reyes Torres, emitió su dictamen acusatorio en su contra, por el delito tipificado y reprimido por el artículo 62 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas; en tal virtud, el presidente de la ex Corte Superior de Justicia de Quito, acogiendo dicho dictamen fiscal, dictó sentencia condenatoria en contra del señor Jorge Hugo Reyes Torres y otros; que dicha sentencia fue objeto de recurso de apelación por parte de uno de los sentenciados y de consulta elevada a la Primera Sala de lo Penal de la ex Corte Superior de Justicia de Quito.

Que la Primera Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Quito, al resolver el recurso de apelación, aceptó la apelación interpuesta por el mayor José René Castro Galarza, y dispuso modificar la pena impuesta en su contra y confirmó las demás partes de la sentencia recurrida.

Que posteriormente, el señor Jorge Hugo Reyes Torres presentó recurso de revisión, mismo que fue conocido por los jueces ocasionales de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia (juicio N.º 131-2005-WO), quienes mediante sentencia del 7 de noviembre de 2011 resolvieron aceptar el recurso de revisión, por considerar que “hay mérito y fundamento suficiente para admitir la causal 6º del Art. 360 del Código de Procedimiento Penal y en virtud de ello se declara el estado de inocencia del recurrente”.

Que de los antecedentes expuestos es evidente que los vicios en el procedimiento “nos enfrentan a la figura de la impunidad de una conducta de la cual existe prueba plena de la responsabilidad del señor Jorge Hugo Reyes Torres como autor del delito tipificado y sancionado en el Art. 62 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas”, pues, añade, “está comprobado conforme a derecho la existencia del mencionado delito con la incautación y destrucción de la droga antes señalada”.

Que el recurso de revisión tiene por fin eliminar el error judicial, pues se dirige a la eliminación de la sentencia injusta sobre la base de elementos nuevos, esto es, por regla general, por medio de nuevas pruebas; que el recurso de revisión busca remediar yerros judiciales provocados por causas que no se conocieron en el desarrollo del proceso.

Que el recurso de revisión procede en contra de sentencias judiciales ejecutoriadas y constituye una excepción al valor de la cosa juzgada, que emana de la decisión sobre la cual recae el objeto de la revisión, razón por la cual el legislador ha instituido seis causales en el artículo 360 del anterior Código de Procedimiento Penal, las cuales son taxativas, y para que ellas sean aceptadas, se requiere precisos pronunciamientos judiciales y a la vez se requiere de estrictos procedimientos o técnicas procesales.

Que en relación al artículo 360 numeral 6 del anterior Código de Procedimiento Penal, dicha norma jurídica señalaba que procede el recurso de revisión cuando no se hubiera comprobado, conforme derecho, la existencia del delito a que se refiere la sentencia; esto es, rectifica los hechos declarados como ciertos en la sentencia y que no existieron en la realidad, pues son los que provocan la declaración de la existencia del delito y son causa de condena del recurrente.

Que la decisión judicial impugnada vulnera los derechos consagrados en los artículos 76 numeral 7 literal I, y 82 de la Constitución de la República, esto es, que las resoluciones de los poderes públicos estén debidamente motivadas, y la seguridad jurídica, respectivamente.

Acción extraordinaria de protección propuesta por la Procuraduría General del Estado

Que el proceso penal seguido en contra de Jorge Hugo Reyes Torres y otros se sustanció de conformidad con el Código de Procedimiento Penal de 1983, y no por el Código Adjetivo Penal del año 2000, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera del Código de

Procedimiento Penal del año 2000, pues los hechos que motivaron el proceso penal fueron cometidos antes de la vigencia del código procesal penal del año 2000.

Que Jorge Reyes Torres presentó recurso de revisión de la sentencia condenatoria dictada en su contra, por lo cual la Primera Sala de lo Penal de la ex Corte Suprema de Justicia acogió dicho recurso y dispuso abrir la causa a prueba, de acuerdo al Código de Procedimiento Penal del año 2000, y posteriormente, en providencia del 13 de febrero de 2006, declaró la nulidad del proceso de revisión por violación del trámite, pues el cuerpo normativo aplicable al caso era el Código procesal penal de 1983.

Que luego de presentarse excusa tras excusa, por parte de los jueces penales, se conformó una nueva Primera Sala de lo Penal, la misma que actuó a gusto y sabor de Jorge Hugo Reyes Torres, pues decidieron sustanciar el proceso con las normas del Código de Procedimiento Penal del año 2000, pues de esta manera —afirma— no era necesario practicar nuevas pruebas, sino bastaba con realizar “un nuevo examen de las viejas pruebas”, y como consecuencia de ello “se inventó una sentencia con dedicatoria, a favor del recurrente, contra los intereses del Estado ecuatoriano y de la causa pública, en materia de delitos execrables como el narcotráfico, testaferrismo y lavado de dinero”.

Que la violación del debido proceso ocurrió a partir de la providencia del 26 de septiembre de 2011, en que se declaró una segunda nulidad, permitiendo la reactivación del proceso y aplicando el nuevo Código de Procedimiento (del año 2000), cuando las normas aplicables y pertinentes eran las del código procesal penal de 1983.

Que la decisión judicial impugnada vulneró los derechos consagrados en los artículos 75, 76 numerales 1 y 7 literales k y l, y 82 de la Constitución de la República.

Pretensión concreta

Los accionantes, en sus respectivos escritos de demanda, solicitan que se declare la vulneración de los derechos constitucionales invocados, y se disponga la reparación integral por la referida afectación de derechos, dejando sin efecto la sentencia del 7 de noviembre de 2011 a las 16h50, y auto que niega el pedido de aclaración y ampliación del 28 de noviembre de 2011 a las 10h00, expedidos por la Sala de Conjuces Ocasionales de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso judicial N.º 131-20015-WO.

Adicionalmente, el delegado del procurador general del Estado solicita que la Corte Constitucional deje sin efecto la providencia expedida por los jueces accionados el 26 de septiembre de 2011 a las 11h30, “que habilitó la inconstitucional tramitación del recurso de revisión y la sentencia impugnada”.

Informe de los conjuces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, accionados

Los doctores Alex Bonifaz Montalvo, Marcelo Regalado Serrano y Patricio Edison Almagro, conjuces de la

Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, mediante escrito que obra de fojas 65 a 75 vta., expusieron lo siguiente: Que fueron llamados por la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia para actuar, en calidad de conjuces, y conocer el recurso de revisión propuesto por el ciudadano Jorge Hugo Reyes Torres, mismo que resolvieron con apego a la ley y sin pasar por alto la motivación de la decisión judicial, principio constitucional que forma parte del debido proceso.

Que el fallo judicial por ellos expedido no ha vulnerado los derechos a recibir resoluciones motivadas ni ha afectado la seguridad jurídica, como alega el fiscal general del Estado, quien se limita a hacer un amplio análisis de los que la doctrina y la ley definen como motivación; sin embargo afirman en su escrito de acción extraordinaria de protección que el fiscal no precisa el porqué la sentencia y auto de aclaración y ampliación transgreden los derechos que invoca. Que asimismo, el fiscal hace un análisis de cuál es la finalidad del recurso de revisión, sin especificar de qué manera la decisión judicial que impugna incurre en falta de motivación ni de qué forma se ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica.

Que el ciudadano Jorge Hugo Reyes Torres interpuso recurso de revisión fundamentado en las causales 3, 4 y 6 del entonces vigente Código de Procedimiento Penal, en tanto que la sentencia objeto de esta acción constitucional aceptó el recurso únicamente en la causal fundada en el numeral 6 del artículo 360 de dicho cuerpo normativo.

Que a criterio del fiscal, en el proceso penal seguido en contra de Jorge Hugo Reyes Torres se ha demostrado la existencia de la infracción que se le imputó (artículo 62 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas); sin embargo, afirman los jueces, “la droga encontrada en Zámbriza y su posterior destrucción, por sí sola no constituye delito”, pues la comprobación del delito —y más aún la comprobación conforme a derecho— va más allá y exige una relación de causalidad con base en las más elementales leyes naturales entre el acto y el autor; luego habrá que verificar que se cumpla los elementos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad.

Que en la sentencia expedida se hizo un análisis jurídico y dogmático acerca de los requisitos para la configuración del delito, y entre ellos el elemento tipicidad que implica además el examen del verbo rector; en el caso de su conocimiento, el ciudadano Reyes Torres no adecuó su conducta a los verbos rectores del tipo penal descrito en el artículo 62 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (comprar, vender, entregar, distribuir, comercializar, importar, exportar, o de cualquier forma efectuar tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas), de lo cual se concluyó que no existió ninguna prueba respecto de que Jorge Reyes Torres sea autor del delito que se le imputó (tráfico de drogas).

Que a Jorge Hugo Reyes Torres no se le privó de la libertad por delito de narcotráfico, sino por otras infracciones (plagio, robo, tortura), como aparece a fojas 67 y 68 del proceso judicial; y que la droga que se estaba quemando en Zámbriza fue hallada cuando el ciudadano Reyes Torres

ya estaba privado de la libertad e incomunicado; además, nunca se halló droga ni ninguna sustancia prohibida en las propiedades de Reyes Torres ni de ninguno de los otros procesados, por lo cual –afirman– al analizar la causa, mediante un estudio pormenorizado, profundo e imparcial, no encontraron certeza probatoria de que el ciudadano Jorge Reyes Torres haya realizado cualquiera de las acciones descritas en el artículo 62 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

Por ello, al no haberse configurado la categoría dogmática de la tipicidad, no cabía analizar las otras categorías estructurales del delito, como son la antijuridicidad y la culpabilidad; y por tal situación, se aceptó el recurso de revisión de la sentencia condenatoria, de conformidad con el artículo 360 numeral 6 del anterior Código de Procedimiento Penal.

Que la actuación de la Sala de Conjuces ha sido nítida y apegada a la ley; que el fallo ha sido expedido conforme a derecho y con la debida motivación; que en definitiva no existe vulneración de los derechos invocados por el legitimado activo ni afectación a las garantías del debido proceso.

Que la Corte Constitucional, en la sentencia N.º 014-09-SEP-CC (caso N.º 006-08-EP), ha señalado que en los procesos judiciales de recursos de revisión, los únicos intervinientes son la Fiscalía General del Estado y el sentenciado, por lo cual estima impertinente la comparecencia de la Procuraduría General del Estado como legitimado activo en la presente acción extraordinaria de protección.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte Constitucional y validez del proceso

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los artículos 94, 429 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 3 numeral 8 literal **b** del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

El proceso ha sido sustanciado conforme las normas constitucionales y legales pertinentes, sin que se advierta omisión que pueda influir en la decisión de la causa, por lo cual se declara su validez.

Objeto de la acción extraordinaria de protección

El artículo 94 de la Constitución de la República establece lo siguiente:

La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso

procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.

En consecuencia, el objeto de esta garantía jurisdiccional es el aseguramiento y efectividad de los derechos constitucionales, evitando un perjuicio irremediable, al incurrir los jueces en violación de normas constitucionales, sea por acción u omisión, en una sentencia, auto o resolución, en el ejercicio de su actividad jurisdiccional. En otras palabras, la acción extraordinaria de protección tiene la finalidad de preservar o restablecer cualquier derecho fundamental de libertad o de protección –referido al debido proceso– de toda persona que es parte de una controversia judicial.

Es necesario precisar que la acción extraordinaria de protección no constituye una instancia adicional a las previstas en la jurisdicción ordinaria; por tanto, no compete a la Corte Constitucional emitir ningún pronunciamiento respecto al asunto controvertido en el recurso de revisión interpuesto por el ciudadano Jorge Hugo Reyes Torres, esto es, determinar si dicho recurrente es culpable o no del delito que se le imputó en el proceso penal (tráfico de drogas), sino observar si en la sustanciación de la causa (recurso de revisión N.º 131-2005-WO) se han vulnerado las garantías del debido proceso u otros derechos constitucionales, conforme lo alegado por los legitimados activos, pues este es el objeto de esta garantía constitucional, que conlleva el control de constitucionalidad de las actuaciones de los jueces, que con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución se hallaban exentos del mismo; control que deviene del carácter normativo de la Carta Fundamental y del principio de supremacía constitucional, en virtud del cual, toda autoridad se encuentra sujeta al control de constitucionalidad mediante las diversas acciones de garantía jurisdiccional.

Problemas jurídicos a ser resueltos por la Corte Constitucional

Para resolver el fondo de la presente causa, la Corte Constitucional estima necesario sistematizar los argumentos expuestos por las partes, a fin de verificar si existe o no la vulneración de derechos constitucionales que se ha alegado por parte del fiscal general del Estado y del delegado del procurador general del Estado, a partir de los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Se garantizó el debido proceso en el proceso judicial de recurso de revisión interpuesto por Jorge Hugo Reyes Torres?
- La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal **I** de la Constitución de la República del Ecuador?
- La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

A partir del planteamiento de estos problemas jurídicos, la Corte Constitucional analiza la causa en los siguientes términos:

a) ¿Se garantizó el debido proceso en el proceso judicial de recurso de revisión interpuesto por Jorge Hugo Reyes Torres?

Los legitimados activos imputan a los jueces accionados la vulneración de varias de las garantías relacionadas con el debido proceso, cargo que será examinado por esta Magistratura constitucional y, de ser el caso, declarar la vulneración de derechos, aun en el evento de que no hubieren sido invocados por la parte accionante, en estricta observancia de mandato contenido en el artículo 426 del texto constitucional.

En relación al debido proceso, el mismo comprende:

...una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a las reglas mínimas sustantivas y procedimentales el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial y administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas (...) toda vez que salvaguarda la primacía del principio de legalidad e igualdad, así como realiza efectivamente el derecho de acceso a la administración de justicia, sustento básico y esencial de una sociedad democrática¹.

De la revisión del proceso penal remitido a esta Magistratura se advierte que el Ing. Jorge Hugo Reyes Torres, junto a otras personas, fue sometido a juicio por la presunta comisión del delito de tráfico de drogas, causa penal que fue tramitada bajo el imperio del Código de Procedimiento Penal de 1983, y en el cual se les impuso sentencia condenatoria por parte de la Primera Sala de lo Penal de la ex Corte Superior de Justicia de Quito el 14 de julio de 1999. El sentenciado, Jorge Reyes Torres, no recurrió la sentencia en referencia, por lo cual la misma quedó ejecutoriada y pasada en autoridad de cosa juzgada.

Posteriormente, invocando el Código Adjetivo Penal del año 2000, que entró en plena vigencia el 13 de julio de 2001, el sentenciado Jorge Hugo Reyes Torres interpuso el 20 de diciembre de 2001, recurso de revisión (fojas 5539 a 5547 del proceso penal), fundado en las causales 3, 4 y 6 del citado cuerpo normativo. Por la naturaleza del ilícito sancionado (tráfico de drogas), correspondió a la Fiscalía la titularidad de la acción penal en nombre y representación del Estado; y, por tanto, en el recurso de revisión interpuesto por Jorge Hugo Reyes Torres, se constituye en parte procesal.

Ahora bien, de la revisión del proceso judicial remitido a esta judicatura, se advierte que el recurso de revisión interpuesto fue conocido por la Primera Sala de lo Penal de la ex Corte Suprema de Justicia (juicio N.º 245-2003) y ha sido sustanciado de conformidad con la normativa pertinente, esto es, con sujeción al ritual previsto en el Código Adjetivo Penal expedido en enero del año

2000, en el cual se ha garantizado la participación de la Fiscalía (titular de la acción en el proceso penal por tráfico de drogas), así como de la Procuraduría General del Estado, instituciones que han comparecido al proceso sin restricciones ni limitaciones de ninguna clase.

La Primera Sala de lo Penal de la ex Corte Suprema de Justicia, mediante auto expedido el 7 de mayo de 2003, de conformidad con el artículo 364 del Código de Procedimiento Penal del año 2000 (norma vigente a esa época), dispuso la apertura de la etapa probatoria, sin que las partes hayan sido impedidas de presentarlas ni de contradecir las de su contraparte, y vencida dicha etapa probatoria se dispuso que el fiscal general del Estado emita su dictamen correspondiente, conforme lo previsto en el artículo 365 del entonces vigente Código de Procedimiento Penal (del año 2000); orden judicial que fue cumplida por el Dr. Alfredo Alvear Enríquez (subrogante de la fiscal general del Estado de esa época) mediante escrito presentado el 31 de diciembre de 2003, como consta de fojas 44 a 48 vta., del proceso de revisión.

Posteriormente, se advierte que el proceso judicial de recurso de revisión tuvo un cambio de numeración para su identificación, pasando de ser la causa N.º 245-2003, a identificarse como proceso N.º 131-2005, y en el cual, luego de una serie de excusas presentadas por varios de los operadores jurídicos a quienes correspondió el conocimiento de la causa, y de integrarse la Sala con otros jueces del máximo tribunal de justicia, el recurso de revisión propuesto por Jorge Hugo Reyes Torres fue conocido finalmente por los doctores Alex Bonifaz Montalvo, Marcelo Regalado Serrano y Patricio Almagro, conjuces ocasionales de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia.

Cabe destacar que al proceso de recurso de revisión ha comparecido también el Dr. Galo Chiriboga Zambrano, en representación de la Fiscalía General del Estado (titular de la acción en el delito por tráfico de drogas y parte procesal en el recurso de revisión), a presentar sus alegaciones, sin restricciones ni limitaciones de ninguna clase.

Los conjuces ocasionales expidieron sentencia el 7 de noviembre de 2011 a las 16h50, mediante la cual resolvieron aceptar el recurso de revisión del ciudadano Jorge Hugo Reyes Torres, con fundamento en el artículo 360 numeral 6 del Código de Procedimiento Penal del año 2000, y en consecuencia, declararon el estado de inocencia de dicho recurrente; en virtud de los pedidos de aclaración del fallo, formulados por la Procuraduría General del Estado y la Fiscalía General del Estado, los mismos fueron atendidos (no obstante que los conjuces accionados dejaron constancia de que la Procuraduría General del Estado no es parte procesal), mediante auto del 28 de noviembre de 2011, en el cual rechazaron los pedidos de aclaración.

En consecuencia, esta Magistratura advierte que en la sustanciación del recurso de revisión interpuesto por Jorge Hugo Reyes Torres, la causa ha sido sustanciada de conformidad con las normas procesales pertinentes, y en cual las partes (Jorge Reyes Torres y Fiscalía General

¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-383-2000.

del Estado) han podido comparecer ante el órgano jurisdiccional sin ninguna limitación, no se les ha impedido presentar pruebas ni contradecir las de su contraparte, ni se les ha impedido el acceso a los documentos que forman parte del proceso judicial; en consecuencia, aquel ha sido sustanciado conforme las normas procesales pertinentes y garantizando el respeto del debido proceso.

b) La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República del Ecuador?

En razón del problema jurídico planteado, conviene destacar que la motivación implica la necesidad de que los poderes públicos fundamenten adecuadamente sus resoluciones y decisiones, en especial cuando mediante aquellas se decide acerca de derechos constitucionales, de conformidad con lo que establece el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República:

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 incluirá las siguientes garantías:

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

Ahora bien, con el objetivo de dilucidar si la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2011 a las 16h50, por los conjuces ocasionales de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso N.º 131-2005-WO (recurso de revisión) vulneró el derecho al debido proceso en su garantía de motivación, es importante conocer cómo esta Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto en algunas de sus decisiones:

Mediante sentencia N.º 024-13-SEP-CC, la Corte Constitucional manifestó que:

...corresponde a los jueces realizar un análisis preciso, claro y articulado entre los fundamentos fácticos y los derechos, pues no es suficiente mencionar los principios o derechos violentados, sino que es necesario determinar cómo y de qué forma se vinculan los hechos con las normas aplicables al caso concreto. Por tanto, la motivación no es solo un elemento formal, como requisito obligatorio de toda manifestación de autoridad pública, sino que constituye un elemento sustancial que expresa la garantía del derecho al debido proceso, pues permite a las partes conocer el razonamiento lógico del juez y por tanto comprender las razones jurídicas por las que se ha llegado a un fallo determinado².

Adicionalmente, la Corte Constitucional procedió a establecer los criterios que permiten determinar si una decisión judicial está adecuada y debidamente motivada. En tal sentido se dispuso que:

...la motivación de las resoluciones de los poderes públicos y más aún de los órganos jurisdiccionales, constituyen una garantía esencial para evitar la arbitrariedad y lograr el cumplimiento efectivo de las decisiones adoptadas (...) la exposición por parte de la autoridad judicial con respecto a la decisión adoptada debe hacérsela de forma: i. Razonable, es decir que sea fundada en los principios constitucionales; ii. Lógica, lo cual implica una coherencia entre las premisas y la conclusión y, iii. Comprensible, es decir que el fallo goce de claridad en el lenguaje...³.

Bajo estas consideraciones, los parámetros a analizar en una decisión judicial para determinar si esta se encuentra investida de motivación constituyen: la razonabilidad, lógica y comprensibilidad; desde este punto de vista, la Corte Constitucional procede a verificar si la sentencia impugnada cumple con los parámetros que configuran esta garantía.

a) Requisito de razonabilidad

Por el requisito de razonabilidad se entiende que la fundamentación de la decisión debe estructurarse a través de las fuentes del Derecho aplicables al caso concreto. Así, el criterio del juez será razonable en tanto haga uso de las soluciones que el derecho pone a su disposición a través de sus diversas fuentes, a saber, la Constitución de la República, los tratados internacionales de derechos humanos, el ordenamiento jurídico infraconstitucional, la jurisprudencia, disposiciones legales, entre otros.

Así pues, en la sentencia objeto del presente análisis, los conjuces ocasionales de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia enunciaron las siguientes normas en las que sustentan su análisis:

Para determinar su competencia y la procedencia del recurso de revisión interpuesto por el Ing. Jorge Hugo Reyes Torres, los conjuces de la Sala manifiestan lo siguiente:

Luego del análisis realizado, queda en claro que el recurso de revisión es un medio impugnatorio que bien puede dejar sin efecto una sentencia condenatoria pasada en autoridad de cosa juzgada, pudiendo proponerse en cualquier tiempo, conforme lo preceptúa el Art. 359 del Código de Procedimiento Penal. Por otro lado, el Art. 360 del Código de Procedimiento Penal, específica de manera taxativa las causales para su procedencia. El inciso segundo del numeral sexto del referido Art. 360 ibídem determina que procede el recurso, en virtud de pruebas nuevas, que demuestren el error de hecho, a excepción del último caso (causal 6º). Conforme se desprende del escrito en el que el recurrente interpone su recurso, lo hace fundamentándose en las causales 3, 4, y 6 del Código de Procedimiento Penal. Del

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 024-13-SEP-CC, caso N.º 1437-11-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-11-EP.

análisis del expediente, esta Sala considera que las causales 3 y 4 del artículo precitado, no han sido debidamente justificadas con la nueva prueba que se requiere indefectiblemente para su procedencia. Corresponde entonces analizar la procedencia o no de la causal 6° que también fue fundamento del recurso propuesto por revisionista. Para que se dicte sentencia condenatoria debe demostrarse conforme a derecho la existencia de la infracción y que el procesado es el responsable de la misma.

Continuando con el análisis, los conjuces de la Sala manifiestan que “Luego de examinado el procedimiento, en la tramitación de esta causa no se advierte vicio u omisión alguna de solemnidad sustancial que pudiere devenir en su nulidad”, en tal virtud declararon la validez y eficacia del proceso.

Bajo las premisas señaladas, los conjuces de la Sala desarrollan su análisis y manifiestan que en el caso sometido a su conocimiento examinarán la procedencia o no del recurso de revisión, en función de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, conjuntamente con la sentencia condenatoria dictada por la Primera Sala de la Corte Superior de Justicia de Quito (causa número 278-96) y que por tanto la Sala estudiará “...las pruebas que sirvieron de base para determinar la comprobación conforme a derecho de la existencia del delito”.

A partir de lo manifestado, los conjuces de la Sala desarrollan un nuevo análisis de todas las diligencias practicadas durante todo el proceso penal seguido en contra del Ing. Jorge Hugo Reyes Torres, empezando por “... las informaciones proporcionadas por los moradores de Zámiza a las 2h30 del día 23 de junio de 1992...”, así también analizaron las evidencias, vestigios y declaraciones que fueron obtenidas desde etapas preprocesales, como “...la diligencia de reconocimiento del domicilio del Mayor Castro Galarza”; entre otras diligencias que fueron previamente practicadas y valoradas en primera instancia por la Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Quito y en apelación por la Primera Sala de la Corte Superior de Justicia de Quito, en donde alcanzaron valor de prueba y sirvieron de fundamento para dictar sus fallos condenatorios.

Ahora bien, a partir de la nueva valoración de las pruebas realizadas, los conjuces de la Sala, en contraposición con lo determinado en las sentencias condenatorias dictadas en primera y segunda, instancia determinaron que “...no se encuentra comprobada conforme a derecho la existencia del delito”, y por tanto resolvieron declarar el estado de inocencia del Ing. Jorge Hugo Reyes Torres.

A partir de lo manifestado se advierte que si bien los conjuces de la Sala conocieron el recurso de revisión a partir de las disposiciones procedimentales previstas en la ley, realizaron una nueva valoración de las pruebas practicadas en el proceso penal, sin considerar que tanto en primera como en segunda instancia se practicaron y valoraron las pruebas que fueron obtenidas conforme a Derecho. Adicionalmente, dentro del proceso penal se

ejercitó el derecho constitucional a recurrir del fallo⁴, debido a que se apeló de la sentencia de primer nivel, misma que en segunda instancia fue conocida por la Primera Sala de la Corte Superior de Justicia de Quito, en la que se obtuvo nuevamente una sentencia condenatoria.

En este punto y previo a continuar con el análisis, es preciso manifestar que la legislación ecuatoriana ha previsto una serie de garantías y recursos mediante los cuales puede recurrirse frente a la vulneración de derechos; en este sentido, por ejemplo “...cuando en la sentencia se hubiera violado la ley, ya por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación, o por errónea interpretación”, el Código de Procedimiento Penal que fue la norma con que se sustanció el caso del Ing. Jorge Hugo Reyes Torres, preveía que el recurso procedente es el de casación.

En este sentido, al existir inconformidad con la sentencia dictada por los jueces de la Primera Sala de la Corte Superior de Justicia de Quito, el Ing. Jorge Hugo Reyes Torres debió activar los mecanismos de protección previstos en la legislación para la protección de sus derechos, y conforme se observa en el proceso penal, el sentenciado no interpuso el recurso de casación frente a la sentencia de segunda instancia.

Adicionalmente, es preciso manifestar que el recurso de revisión constituye un recurso especial y extraordinario que tiene por finalidad la revisión de la sentencia considerada injusta, cuando se descubre con perfecta evidencia que la sentencia impugnada ha sido dictada por un error de hecho, “...la revisión trata de subsanar errores que por la falibilidad humana pueden cometerse en perjuicio de los derechos de la libertad y de la inocencia de quien ha sido erróneamente perseguido y condenado”⁵.

Al tenor de lo manifestado se infiere que el recurso de revisión no constituye una instancia adicional mediante la cual se pueda volver a valorar las pruebas practicadas en primera y segunda instancia, ya que ello generaría una desnaturalización del recurso “...si esto fuera así se desconocería la independencia interna de los jueces y tribunales de garantías penales garantizada en la Constitución de la República en el artículo 168 numeral 1 que reza: “Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa”⁶; la competencia para valorar las pruebas en materia penal radica en los jueces de garantías penales.

De lo expuesto se advierte que los jueces revisionistas en el caso del Ing. Jorge Hugo Reyes Torres, únicamente podían

⁴ Constitución de la República del Ecuador. 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 incluirá las siguientes garantías: m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 194-14-SEP-CC, caso N.º 0380-12-EP.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SEP-CC, caso N.º 1647-11-EP.

valorar si efectivamente y de conformidad con la causal invocada no se hubiere comprobado conforme a derecho en la sentencia dictada en segunda instancia, la existencia del delito a que se refiere la sentencia, mas no valorar nuevamente las pruebas en sí, como en el presente caso sucedió, ya que en la sentencia recurrida los conjuces de la Sala analizaron "...las pruebas que sirvieron de base para determinar la comprobación conforme a derecho de la existencia del delito".

En razón de lo señalado, la Corte Constitucional considera que en el caso sub júdice no se observan criterios de razonabilidad acordes con los principios constitucionales que configuran la garantía de la motivación, lo que genera que la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2011, por los conjuces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso N.º 131-2005-WO, no sea razonable y por lo tanto no supere este primer requisito.

b) Requisito de lógica

Continuando con el análisis en cuanto al requisito de la lógica, tenemos que

... el mismo presupone la existencia de coherencia en la estructura de la sentencia, es decir, que exista una ordenación y concatenación de los elementos que integran la misma, a fin de que permitan al operador de justicia emitir conclusiones razonables que tomen como consideración los hechos puestos a su conocimiento, así como las normas pertinentes al caso concreto, y finalmente los juicios de valor que conforme los demás elementos se vayan desprendiendo a lo largo de la fundamentación. La consideración de todos estos elementos, estructurados de forma sistemática y ordenada, permitirá la emisión de una conclusión lógica final que guarde coherencia con los elementos fácticos y jurídicos del caso⁷.

En el caso sub júdice, el argumento principal en el que se basa la decisión de los conjuces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia se desarrolla en el numeral quinto de la sentencia, en donde, conforme ya fue señalado anteriormente, se realizó una nueva valoración de todas las evidencias, vestigios, declaraciones que constituyeron las pruebas que sirvieron de base para dictar las sentencias condenatorias en contra del Ing. Jorge Hugo Reyes Torres, en primera instancia por la Presidencia de la Corte Superior de Justicia de Quito, y en apelación por la Primera Sala de la Corte Superior de Justicia de Quito.

En este sentido, se advierte que todas las premisas planteadas por los conjuces de la Sala se desarrollan a partir de la valoración de elementos de juicio que ya fueron valorados, lo que ocasionó la desnaturalización del recurso de revisión al haberse convertido el mismo en una instancia adicional, y por tanto, las conclusiones arribadas por parte de los conjuces de la Sala en el caso del Ing. Jorge Hugo Reyes Torres no son coherentes con el parámetro de la lógica.

En atención a lo manifestado, la Corte Constitucional considera que la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2011, por los conjuces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso N.º 131-2005-WO, no cumple con el parámetro de lógica y, por lo tanto, no supera el segundo requisito de la motivación.

c) Requisito de comprensibilidad

Finalmente, sobre el requisito de la comprensibilidad, debemos señalar que para que una sentencia sea comprensible, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto. Así, la claridad en el lenguaje debe requerir una explicación suficientemente clara que permita entender la concatenación entre las premisas que contienen un pensamiento o idea, con las conclusiones connaturales que deben devenir de aquel.

En materia constitucional, el requisito de comprensibilidad se encuentra desarrollado en el artículo 4 numeral 10 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, bajo el nombre de "comprensión efectiva" y establece que "Con la finalidad de acercar la comprensión efectiva de sus resoluciones a la ciudadanía, la jueza o juez deberá redactar sus sentencias de forma clara, concreta, inteligible, asequible y sintética, incluyendo las cuestiones de hecho y derecho planteadas y el razonamiento seguido para tomar la decisión que adopte".

Frente a este requisito hay que señalar que las ideas plasmadas por los conjuces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia resultan incoherentes y se apartan del objeto que persigue el recurso de revisión, lo que ocasiona confusión al auditorio social respecto al objeto y fines del recurso; por tanto, la sentencia impugnada no supera el parámetro de comprensibilidad, que es el tercer elemento que configura la garantía de motivación.

En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional concluye que la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2011, por los conjuces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso N.º 131-2005-WO, al presentar inconsistencias respecto a los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad que configuran la garantía de motivación prevista en el artículo 76, numeral 7 literal I de la Constitución de la República, generan la vulneración de este derecho constitucional.

c) La decisión judicial impugnada ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

El artículo 82 de la Constitución de la República consagra a la seguridad jurídica como un derecho constitucional que "(...) se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes (...)". De esta forma, cualquier acto proveniente de los

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 092-13-SEP-CC, caso N.º 0538-11-EP.

diferentes poderes o funciones públicas, debe sujetarse al ordenamiento jurídico nacional, con base a las atribuciones y competencias atribuidas a cada entidad estatal⁸.

La Corte Constitucional, respecto de este derecho, ha manifestado que este es de naturaleza transversal al estar relacionado con el cumplimiento y eficacia de otros derechos reconocidos constitucionalmente, dado que:

Implica el respeto a la Constitución como la norma jerárquicamente superior que consagra los derechos constitucionales reconocidos por el Estado; prevé la existencia de normas jurídicas, previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, con lo cual se logra la certeza del derecho en cuanto a la aplicación normativa⁹.

De esta forma se evidencia que el derecho a la seguridad jurídica se encuentra vinculado con otros derechos constitucionales, en tanto comporta el cumplimiento de las normas constitucionales y legales pertinentes en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, con el objetivo de salvaguardar la efectiva vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y en Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Es por ello que las actuaciones provenientes de los poderes públicos deben respetar los derechos y principios consagrados en el texto constitucional, al igual que fundamentarse en las normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Así lo ha sostenido esta Corte Constitucional al señalar que:

Este derecho no debe ser entendido de forma aislada a los demás derechos, ya que su esencia es la de brindar convicción a la ciudadanía de que sus derechos constitucionales serán respetados por todos los poderes públicos, a través de la existencia y aplicación de normativas jurídicas que hayan sido dictadas con anterioridad a la materialización de un caso concreto¹⁰.

Ahora bien, en el caso sub júdice los accionantes manifiestan que en el caso del Ing. Jorge Hugo Reyes Torres, existe prueba plena de la responsabilidad penal, misma que fue comprobada por los jueces que conocieron la causa, tanto en primera como en segunda instancia, y que por tanto la sentencia dictada el 7 de noviembre de 2011, por los conjuces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso N.º 131-2005-WO, vulnera el derecho a la seguridad jurídica, en vista de que el recurso de revisión tiene por fin eliminar el error judicial y busca remediar yerros judiciales provocados por causas que no se conocieron en el desarrollo del proceso.

A partir de lo señalado por los accionantes es preciso manifestar que, conforme fue expuesto en el problema

jurídico anterior, en la sentencia impugnada se observa que los conjuces de la Sala realizaron una nueva valoración de todos los elementos probatorios que sirvieron de base para dictar las sentencias condenatorias de primera y segunda instancia en contra del Ing. Jorge Hugo Reyes Torres; y a partir de este nuevo análisis, sin que se haya presentado nueva prueba o elementos de convicción adicionales, los conjuces de la Sala procedieron a declarar el estado de inocencia de Reyes Torres.

En este sentido, y previo a continuar con el análisis, es preciso manifestar que la Constitución de la República ha previsto en el artículo 76 numeral 7 literal **m**, como parte de las garantías que configuran el derecho a la defensa, el derecho a “Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos”. Esta garantía otorga a las personas la posibilidad de que la sentencia condenatoria que se haya dictado en su contra, pueda ser revisada por un órgano superior; la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, a su vez, en el artículo 8 literal **h** señala que toda persona tiene “derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”.

El legislador ecuatoriano, con la finalidad de garantizar el derecho a recurrir en materia penal, dispuso en el anterior Código de Procedimiento Penal –norma con la que se sustanció el caso del Ing. Jorge Hugo Reyes Torres– en el artículo 29 numeral 1 que las Cortes Provinciales de Justicia tienen competencia “Para la sustanciación y resolución de los recursos de apelación”.

Ahora bien, el recurso de apelación en materia penal constituye el mecanismo mediante el cual los jueces proceden a revisar el proceso de primer nivel, y en mérito de los fundamentos y alegaciones expuestos¹¹ resuelven el caso, pudiendo reformar o confirmar el fallo del inferior; en este sentido, tanto en primera como en segunda instancia pueden producirse pruebas y su consecuente valoración; en este sentido al existir la posibilidad de un doble juzgamiento, se está garantizando el derecho de las personas a que sus sentencias sean nuevamente revisadas.

Ahora bien, en el caso sub júdice nos encontramos frente a una sentencia dictada en un recurso de revisión en el cual, a manera de una tercera instancia, se procede a realizar una nueva valoración de las pruebas, sin considerar que tanto en primera como en segunda instancia se garantizó el derecho al debido proceso de las partes, y sin que exista ningún elemento adicional que altere las decisiones condenatorias adoptadas, se procedió a declarar el estado de inocencia del Ing. Jorge Hugo Reyes Torres.

En atención a lo manifestado, la Corte Constitucional observa que los conjuces de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, al haber asumido mediante un recurso de revisión atribuciones que no revisten a este recurso, ocasionaron una vulneración al

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 023-13-SEP-CC, caso N.º 1975-11-EP

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 110-14-SEP-CC, caso N.º 1733-11-EP

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 100-13-SEP-CC, caso N.º 0642-12-EP

¹¹ Código De Procedimiento Penal, 2000 Art. 345.- Trámite.- ... Intervendrá en primer lugar el recurrente y luego la contraparte. Habrá lugar a réplica. Los jueces podrán preguntar a los sujetos procesales sobre los fundamentos de sus peticiones.

derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, en vista de que actuaron como jueces de apelación, inobservando que en el proceso penal ya se garantizó el derecho constitucional a recurrir del fallo.

Otras consideraciones de la Corte Constitucional

En la presente acción extraordinaria de protección comparecen los señores Simón Fausto López Sandoval, Carlos Simón López Becerra y Dr. Marco Vinicio Collaguazo Pilataxi, procurador judicial de Luis Martín López Becerra y Milton Eduardo López Becerra, así como el señor Samuel Olivar Rodríguez Rodríguez; los primeros afirman ser propietarios de un bien inmueble que colinda con una propiedad de Jorge Hugo Reyes Torres, y que inicialmente fue incautado y posteriormente ocupado por el CONSEP; y luego de que en el proceso penal se dispuso la devolución del predio de propiedad de los comparecientes, el CONSEP no ha acatado la orden judicial, en tanto que el ciudadano Samuel Olivar Rodríguez Rodríguez afirma que, en contra de uno de los procesados, de nombre Samuel Rodríguez, se expidió – dentro del juicio penal seguido contra Jorge Hugo Reyes Torres y otros– prohibición de enajenar bienes, pero por ser homónimo de dicho procesado, la orden judicial ha sido inscrita respecto de sus bienes, sin haber sido – afirma– procesado en el juicio penal seguido en contra de Jorge Hugo Reyes Torres y otros.

Al respecto, esta Magistratura precisa que no es de su competencia emitir ningún pronunciamiento respecto de si los comparecientes son o no propietarios de los bienes inmuebles referidos en sus respectivos escritos, como tampoco si alguno de los procesados, son o no homónimos de dichos comparecientes, aspectos que deberán ser examinados por los jueces competentes.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que en el proceso judicial N.º 131-2005-WO (recurso de revisión) propuesto por Jorge Hugo Reyes Torres, se incurrió en vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica, consagrados en los artículos 76 numeral 7 literal I, y artículo 82 de la Constitución de la República.
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Ordenar, como medidas de reparación, lo siguiente:
 - 3.1.- Dejar sin efecto la sentencia del 7 de noviembre de 2011 a las 16h50 y todos sus efectos,

y el auto que niega el pedido de aclaración del 28 de noviembre de 2011 a las 10h00, expedidos por los conjuces ocasionales de la Primera Sala de lo Penal de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso N.º 131-2005-WO (recurso de revisión), interpuesto por el ciudadano Jorge Hugo Reyes Torres.

3.2.- Disponer que se remita el proceso de revisión a la Corte Nacional de Justicia, a fin de que, previo sorteo correspondiente, sea otro Tribunal de la Sala de Garantías Penales la que resuelva el recurso de revisión interpuesto por Jorge Hugo Reyes Torres.

1. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Patricio Pazmiño Freire, **PRESIDENTE**.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Loo, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de la jueza María del Carmen Maldonado Sánchez, en sesión del 02 de septiembre del 2015. Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0013-12-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 02 de octubre del dos mil quince.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.º 0013-12-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito D.M., 11 de mayo de 2016; las 16:40.- **VISTOS:** Agréguese al proceso el escrito presentado el 06 de octubre de 2015, por el abogado Oswaldo Trujillo Santillán, en representación del ingeniero Jorge Hugo Reyes Torres, en relación a la causa N.º 0013-12-EP. En lo principal se realizan las siguientes consideraciones: **PRIMERA.-** El abogado Oswaldo Trujillo Santillán, en calidad de abogado defensor del ingeniero Jorge Hugo Reyes Torres, en relación a la causa N.º 0013-

12-EP, presentó pedido de aclaración y ampliación de la sentencia N° 288-15-SEP-CC dictada dentro del caso N° 0013-12-EP con fundamento en el artículo 94 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. **SEGUNDA.-** El pedido se concreta en expresar que solicitó audiencia de estrados, el 30 de septiembre de 2015, a las 08h35 y 10h19, ante la Corte Constitucional, pero no recibió contestación alguna con la motivación respectiva, vulnerando su derecho de contradicción contenido en el artículo 76 numeral 7 literal c) de la Constitución de la República del Ecuador; manifiesta que por el contrario, fue notificado el 02 de octubre de 2015, a las 16h25, con la sentencia N° 288-15-SEP-CC dentro del caso N° 0013-12-EP. Por otro lado, señala que dicha sentencia carece de los requisitos de comprensibilidad, lógica y razonabilidad, contentivos del derecho de motivación; en razón que, "...el recurso de revisión planteado se fundó estrictamente en las causales 3, 4 y 6 del Art. 360 del Código de Procedimiento Penal, recurso que no exige como requisito previo para su existencia haber agotado la casación, es decir, el único requisito para que proceda dicho recurso de revisión es que la sentencia condenatoria se encuentre ejecutoriada y así lo ordena el Art. 359 ibídem..."; en virtud de aquello señala que: "... Los conjuces de la Corte Nacional de Justicia que resolvieron el Recurso de Revisión, actuaron apegados a lo establecido en los numerales 3, 4 y 6 del Art. 360 del Código Adjetivo Penal, toda vez, que de la simple revisión del proceso penal se desprende la existencia de informes periciales maliciosos y errados, así como testigos falsos y documentos forjados... (...) Por otra parte, haciendo uso de la motivación, la sentencia dictada por los conjuces de la Corte Nacional de Justicia si goza de la motivación exigida, ya que se anuncian las normas y principios jurídicos en los que se funda, explicando la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho...". En virtud de lo cual finaliza expresando que: "Por todo lo expuesto y en correcta aplicación de la ley y la Constitución de la República, solicito se sirvan aclarar y ampliar la sentencia No. 288-15-SEP-CC, notificada el 02 de octubre del 2015 a las 16h25, de igual manera, con la respectiva motivación, se servirán indicar los motivos jurídicos sobre los cuales mis petitorios de fecha 30 de septiembre del 2015, a las 08h35 y 10h19 no han sido atendidos..." **TERCERA.-** Al respecto, este Organismo señala que la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer el pedido de aclaración de conformidad con el artículo 94 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con el artículo 40 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, tomando en consideración lo establecido en el artículo 9 de la referida Codificación; en este orden, esta Corte ha ratificado en varias ocasiones que la aclaración tendrá lugar si la sentencia fuere obscura; y la ampliación, cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos. **CUARTA.-** De conformidad con el referido artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, "La persona demandante, el órgano emisor de la disposición demandada y aquellos quienes intervinieron en el proceso de su elaboración y expedición, podrán solicitar la aclaración o ampliación de la sentencia en el término de tres días a partir de su notificación ..." Conforme se desprende de la re-

visión integral del expediente, el abogado Oswaldo Trujillo Santillán, en representación del ingeniero Jorge Hugo Reyes Torres, en relación a la causa N° 0013-12-EP ha comparecido a lo largo del proceso constitucional como tercero con interés por cuanto su representado intervino en el proceso penal en calidad de procesado, de cuya sentencia se declaró la vulneración de derechos, por tanto se encuentra legitimado para la interposición del recurso horizontal de aclaración y ampliación. **QUINTA.-** En relación a la primera alegación por parte del recurrente, respecto a la falta de convocatoria a audiencia por parte de este Organismo, la Corte Constitucional señala que el artículo 33 inciso primero de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitución establece: "El Pleno de la Corte Constitucional, previo a expedir sus sentencias o dictámenes, para formar su mejor criterio, podrá convocar a audiencia cuando lo considere necesario. La misma facultad la tendrán las juezas o jueces sustanciadores, de forma previa a emitir el proyecto respectivo."; en tal virtud, la normativa ha establecido una facultad discrecional para la administración judicial constitucional, por tanto, el convocar a audiencia no es imperativo, sino facultativo de las autoridades jurisdiccionales constitucionales; en consecuencia, se niega lo solicitado por el recurrente en este sentido. **SEXTA.-** En relación a la segunda alegación del solicitante, respecto a la presunta falta de motivación de la sentencia N° 288-15-SEP-CC emitida por este Organismo mediante el conocimiento de la acción extraordinaria de protección N° 0013-12-EP, manifestando que: "... Los conjuces de la Corte Nacional de Justicia que resolvieron el Recurso de Revisión, actuaron apegados a la letra literal de los numerales 3, 4 y 6 del Art. 360 del Código Adjetivo Penal, toda vez, que de la simple revisión del proceso penal se desprende la existencia de informes periciales maliciosos y errados, así como testigos falsos y documentos forjados... (...) Por otra parte, haciendo uso de la motivación, la sentencia dictada por los Conjuces de la Corte Nacional de Justicia si goza de la motivación exigida, ya que se anuncian las normas y principios jurídicos en los que se funda, explicando la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho..."; al respecto, la Corte Constitucional determina que el artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador establece que: "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables"; sin embargo, esto no obsta a que las partes dentro de un proceso constitucional, puedan solicitar aclaración o ampliación de un fallo. En este sentido, el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 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. Ahora bien, de la lectura de la solicitud, se constata que por un lado, el peticionario se concreta a solicitar que tenga lugar un nuevo análisis sobre lo resuelto por el Pleno del Organismo en la sentencia N° 288-15-SEP-CC dictada dentro del caso N° 0013-12-EP, observándose de esta manera que el pedido no tiene por objeto la aclaración de algún punto de la sentencia referida y al no existir ambigüedad u obscuridad alguna en la sentencia, no se cumple con el supuesto de hecho que permite la procedencia del recurso de aclaración; por otro lado, los fundamentos planteados en

la solicitud del recurrente, no tienen por objeto que se amplíe lo resuelto por esta Corte en la referida sentencia, toda vez que la misma es completa en todas sus partes, sino que su pretensión busca que se emitan criterios que modificarían el contenido del fallo, constituyéndose en improcedente el recurso de ampliación; en tal razón, se niega lo solicitado. **SÉPTIMA.-** En virtud de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve NEGAR el pedido de aclaración y ampliación presentado por el abogado Oswaldo Trujillo Santillán, en representación del ingeniero Jorge Hugo Reyes Torres, y se dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia N.º 288-15-SEP-CC, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, el 02 de septiembre de 2015. **Notifíquese.-**

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL.**

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiña Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 11 de mayo de 2016.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General.**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 25 de mayo 2016

SENTENCIA N.º 001-16-SIO-CC

CASO N.º 0001-12-IO

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 23 de abril del 2012, el señor Honorio Rigoberto González González, por sus propios derechos, presentó una demanda para que se declare la inconstitucional por omisión relativa en que habría incurrido la Asamblea Nacional al desarrollar el mandato contenido en la disposición transitoria vigésima primera de la Constitución de la República del Ecuador, al emitir la disposición general

novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 417 del 31 de marzo de 2011.

El 23 de abril de 2012, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, en virtud de lo dispuesto en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 587 del 30 de noviembre de 2011, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

El 16 de junio de 2012 a las 13:28, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, resolvió admitir a trámite la presente acción y dispuso que se corra traslado con dicha providencia y la demanda al presidente de la Asamblea Nacional, al presidente constitucional de la República y al procurador general del Estado, para su intervención en defensa o impugnación sobre la existencia de la omisión inconstitucional alegada, en el término de quince días. Además, ordenó requerir al secretario general de la Asamblea Nacional para que en el mismo término, remita a la Corte Constitucional el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada. Por último, dispuso que se ponga en conocimiento del público la existencia del proceso por medio de la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

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

De conformidad con el sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de diciembre del 2012, correspondió la sustanciación de la causa N.º 0002-12-IO, al juez constitucional, Manuel Viteri Olvera.

El juez constitucional sustanciador avocó conocimiento de la causa el 17 de diciembre de 2013, disponiendo que se agregue al expediente el escrito y anexos presentados por la Asamblea Nacional, mediante los cuales remitió a esta Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y por segunda ocasión, ordenó que se remita atento oficio a la presidenta de la Asamblea Nacional, al presidente constitucional de la República y al procurador general del Estado, para que en el término de 72 horas de recibida la providencia, intervengan defendiendo o impugnando la inconstitucional por omisión demandada.

De la demanda y sus argumentos

El legitimado activo presentó una demanda para que se declare la inconstitucionalidad por omisión relativa en que habría incurrido la Asamblea Nacional al desarrollar el mandato contenido en la disposición transitoria vigésima primera de la Constitución de la República del Ecuador, al

emitir la disposición general novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 417 del 31 de marzo de 2011, que señala:

NOVENA.- Como estímulo para la jubilación de las y los docentes, el Estado les pagará por una sola vez las compensaciones económicas establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público para el efecto.

Las y los docentes que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente, se podrá pagar este beneficio con bonos del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 81 y 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

Al respecto señaló que la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008, en su disposición transitoria vigésima primera estableció el deber del Estado de estimular la jubilación de los docentes del sector público mediante el pago de una compensación variable, que relaciona edad y años de servicio, sin que se exceda tal compensación de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador, debiendo ser la ley quien regule los métodos y procedimientos de cálculos, estableciendo así una reserva de ley.

Al respecto dicha norma señala lo siguiente:

VIGESIMOPRIMERA.- El Estado estimulará la jubilación de las docentes y los docentes del sector público, mediante el pago de una compensación variable que relacione edad y años de servicio. El monto máximo será de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado, y de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado en general por año de servicios. La ley regulará los procedimientos y métodos de cálculo¹.

En virtud de aquello, el accionante expresó que el legislador no cumplió de forma completa con el mandato del pueblo que aprobó la Constitución que se publicó el 20 de octubre de 2008, pues solo estableció procedimientos y métodos de cálculo para hacer efectivo el derecho a la compensación establecido en la disposición transitoria vigésima primera, a los maestros que se acogieran a la jubilación a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que se publicó el 31 de marzo de 2011, mientras que los maestros que se acogieran a la jubilación a partir de la Constitución hasta la promulgación de la ley han resultado ignorados, discriminados y perjudicados, por recibir un trato diferente y desproporcionado, en razón de que el

mandato constitucional surtía efectos desde el momento de la publicación de la Constitución de la República del Ecuador.

Así, considera que mediante una aplicación inconstitucional del Decreto Ejecutivo N.º 1127 del 5 de junio de 2008, se estableció una compensación de hasta máximo doce mil dólares y para otros, cinco salarios básicos unificados por cada año de servicio, contado a partir del quinto año, y hasta un máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados; lo que a su consideración es una distinción arbitraria, entre docentes que han entregado su contingente por toda la vida y que fueron mal remunerados, teniendo que soportar pensiones jubilares muy inferiores a las del resto del servicio público.

Por tanto, el accionante considera que el legislador debió obedecer el mandato constitucional de la disposición transitoria vigésima que ordenaba que la ley era la que debía determinar los procedimientos y métodos de cálculo para incentivar la jubilación de todos los docentes mediante el pago de una compensación, esto lógicamente a partir de la vigencia de la Constitución de la República, y no desde que se expidió la ley, habida cuenta que desde ese momento se generó aquel derecho de carácter constitucional al estar prescrito en la Carta Suprema. Es decir, también debió establecer para estos maestros el derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total.

Por ello señaló que el legislador incurrió en una omisión normativa de carácter relativo, pues cuando expidió la Ley Orgánica de Educación Intercultural (31/03/2011), se olvidó de prever dicho incentivo para los docentes que se habían jubilado al amparo de la nueva Constitución y antes de la vigencia de la mencionada ley, discriminándolos de ese beneficio, correspondiendo así a la Corte Constitucional declarar tal inconstitucionalidad por omisión relativa, y subsanar la misma expidiendo de conformidad al numeral 2 del artículo 129 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, una sentencia aditiva que repare los derechos de los ignorados, eliminando la exclusión arbitraria producida, pues no existe una razón objetiva y suficiente para haberse realizado tal exclusión.

Pretensión concreta

El legitimado activo, señor Honorio Rigoberto González González, por medio de su demanda de acción pública de inconstitucionalidad por omisión, solicitó lo siguiente:

La inconstitucionalidad por omisión normativa-relativa de la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural y en consecuencia en sentencia dicha omisión sea subsanada por la Corte Constitucional, eliminado la discriminación realizada hacia los docentes, que se jubilaron con la vigencia de la Constitución de la República y antes de la expedición de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, a quien se les aplicó inconstitucionalmente el Decreto

¹ Constitución de la República del Ecuador, publicada mediante Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008. Disposición transitoria vigésima primera.

Ejecutivo 1127, que fue dictado antes de la promulgación de la Constitución de la República y no la Ley conforme corresponde. Al efecto sugiero se expida una sentencia aditiva que elimine tal discriminación, aumentando a la norma el siguiente texto: "... que se jubilaron a partir de la vigencia de la Constitución o se jubilaron a partir de la vigencia de esta Ley...", debiendo quedar la norma estructura de la siguiente manera:

Como estímulo para la jubilación de las y los docentes "que se jubilaron a partir de la vigencia de la Constitución o se jubilaron a partir de la vigencia de esta Ley", el Estado les pagará por una sola vez las compensaciones económicas establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público para el efecto.

Las y los docentes que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente, se podrá pagar este beneficio con bonos del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 81 y 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

De la contestación a la demanda

Procuraduría General del Estado

El 27 de diciembre de 2013, compareció el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, y señaló que en relación a la acción de inconstitucionalidad por omisión N.º 0001-12-IO, propuesta por Honorio González González en contra de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, la Procuraduría General del Estado ya se pronunció respecto de esta demanda mediante escrito presentado en la Corte Constitucional el 31 de agosto de 2012 a las 15:40 que en copia simple adjuntó.

En el indicado escrito, la Procuraduría General del Estado, por medio de su delegado, expresó que el accionante argumentó la existencia de inconstitucionalidad por omisión de la disposición general novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, porque se debió incluir a los docentes que se jubilaron después de la expedición de la Constitución de la República, esto con fundamento en la disposición transitoria vigésima primera de la Norma Suprema; es decir, desde que se expidió la Constitución de la República del Ecuador, en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008, y no desde que se expidió la Ley Orgánica de Educación Intercultural en el suplemento del Registro Oficial N.º 417 del 31 de marzo de 2011.

Al respecto, señaló que aquello no es jurídicamente viable en razón del principio de irretroactividad de la ley, principio en virtud del cual toda ley se aplica para lo venidero o tiene efecto retroactivo; lo cual, a su vez, guarda estrecha armonía con el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República y que está concebido en el respeto a la

Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Finalmente, la Procuraduría General del Estado expresó que el contenido de la norma constitucional debe desarrollarse de manera progresiva, a través de la ley, la jurisprudencia y las políticas públicas, todo lo cual viabiliza el ejercicio pleno del derecho a partir de la vigencia de la ley que permite aplicarlo. Consecuentemente, a su consideración, la disposición general novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural no adolece de inconstitucionalidad por omisión, pues al ser la norma que regula el procedimiento y métodos de cálculo para hacer efectivo el estímulo reconocido en la Constitución de la República, el pago de ese reconocimiento no podría retrotraerse al tiempo en que el derecho no estaba regularizado; en ese sentido, no tenía ni tiene porque incluir a los exdocentes que se jubilaron con anterioridad a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, porque para ese tiempo aún no existía regulado ese derecho.

En razón de aquello, solicitó a la Corte Constitucional que se rechace la demanda por carecer de sustento jurídico.

Presidencia de la República del Ecuador

El 6 de enero del 2014, compareció el doctor Alexis Mera Giler, secretario general jurídico, por los derechos que representa del economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República del Ecuador, en relación a la demanda por inconstitucionalidad por omisión presentada por el señor Honorio Rigoberto González González, signado con el N.º 0001-12-IO.

Al respecto manifestó que ya se contestó la presente acción mediante escrito presentado el 30 de agosto de 2012 a las 13:50, en relación a los procesos Nros. 0001-11-IO, 0002-11-IO, 0003-11-IO y 0004-11-IO, por cuanto estos guardaban estricta identidad de objeto y acción con el presente expediente, los cuales ya se encuentran finalizados mediante sentencia N.º 0001-13-SIO-CC del 28 de febrero de 2013, en la que se negaron las acciones de inconstitucionalidad por omisión presentadas.

No obstante de aquello, en relación a la presente demanda de inconstitucionalidad por omisión, expresó que el accionante sostiene erróneamente que la disposición general novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural adolece de inconstitucionalidad normativa de carácter relativo, por cuanto no guarda correspondencia con la disposición vigésima primera de la Constitución de la República, empleando argumentos similares de las otras causas ya resueltas por la Corte Constitucional e intentando a costa de la Corte Constitucional, aplicar retroactivamente la disposición general novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

De esta forma indicó que únicamente la retroactividad o ultractividad de la ley, solo puede ser aplicada en materia penal siempre y cuando beneficie al reo, en razón de que la irretroactividad se constituye en una expresión de valor de la seguridad jurídica, de conformidad con las sentencias

Nros. 0002-10-SIC-CC del 6 de diciembre del 2010 y 026-10-SNC-CC del 23 de septiembre de 2011, dictadas por la Corte Constitucional del Ecuador, que tienen el carácter de cosa juzgada; en consecuencia, al existir dos sentencias que generan precedentes jurisprudenciales constitucionales en relación a la irretroactividad de la ley, se colige que es ilegítima la pretensión del accionante, de aplicar retroactivamente una disposición constitucional.

Asimismo, expresó que en la sentencia N.º 001-13-SIO-CC, que ya resolvió causas sobre el mismo objeto y acción, que la presente demanda, la Corte Constitucional expresó que:

... en ella [en la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural] no se hace ninguna exclusión ni omite a ningún grupo. Es más, en aplicación de la Ley Orgánica de Servicio Pública, elimina cualquier distinción entre servidores con igual número de años de servicio. El argumento de los accionantes, en cambio, pretende que se dé efectos retroactivos a la disposición legislativa, lo cual no es factible por medio de una acción de control constitucional...

Por otro lado, manifestó que respecto de la supuesta inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1127 del 5 de junio de 2008, publicado en el Registro Oficial N.º 361 del 17 de junio de 2008, que reguló la concesión de los estímulos a los docentes hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, dicho decreto quedó sin efecto a partir de la publicación de la Ley de Servicio Público; por tanto, el referido decreto implicaba la aplicación de la disposición transitoria vigésima primera de la Constitución, mientras la ley no estableciera lo contrario, por lo que no se puede alegar que existió una inconstitucionalidad por omisión, además que en la referida sentencia N.º 001-13-SIO-CC del 28 de febrero de 2013, la Corte Constitucional determinó que no procedía la inconstitucionalidad del decreto derogado.

En este sentido, solicitó que la demanda de inconstitucionalidad por omisión normativa presentada por el señor Horacio Rigoberto González González, sea desechada en su totalidad.

Asamblea Nacional del Ecuador

El 3 de enero de 2014, compareció el procurador judicial de la Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador y respecto a la demanda de inconstitucionalidad por omisión normativa de carácter relativa, expresó lo siguiente:

La disposición transitoria vigésima primera de la Constitución de la República del Ecuador tiene la intención de estimular la jubilación de los docentes del sector público y ordenó que sean liquidados aquellos que cumplan con las condiciones mínimas, mediante una fórmula a la que dispuso dos topes, al máximo total y al factor multiplicador, bajo estos parámetros, la referida disposición transitoria delegó a la ley la regulación de los métodos y procedimientos de cálculo, estableciendo en consecuencia, reserva de ley.

Por otro lado, el Decreto Ejecutivo N.º 1127 del 5 de junio de 2008, estableció una compensación de hasta máximo

\$12.000 por indemnización, instrumento que a la fecha fue una verdadera conquista de aquel entonces, época que consideraba jubilaciones magisteriales extremadamente ínfimas. Quienes se acogieron a este decreto, asumieron este derecho, alcanzando mediante este instrumento, la normativa por la cual los profesores cesaron en sus funciones, condiciones sobre las cuales operó la compensación por jubilación en los términos del decreto.

Respecto a la normativa de la Constitución de la República, a la que se refieren, cuya vigencia data del 20 de octubre de 2008 (cuatro meses posteriores al decreto), se reconoció techos para la indemnización, delegando a la ley, su regulación, que aparece el 31 de marzo de 2011 con la Ley de Educación Intercultural, la que a través de la disposición general novena generó los parámetros para el pago de la compensación por jubilación.

Por lo cual señaló que no existe problema de inobservancia de la Norma Suprema, sino de imperio de la ley, ya que el decreto ejecutivo genera derechos que son aplicados, bajo cuya potestad se realizó el desenrolamiento de aquellos maestros que se acogieron a la jubilación en el período comprendido entre el 5 de junio de 2008, hasta la promulgación de la Constitución.

En razón de lo expuesto y de conformidad con los principios que gobiernan tanto la interpretación constitucional moderna recogidos tanto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como la doctrina, la jurisprudencia, cuanto en los principios que gobiernan el derecho público, en especial el que refiere que en derecho público solo se puede hacer lo que está expresamente permitido, entendiéndose lo demás prohibido, considera que la pretendida acción de inconstitucional carece de sustento y fundamentos jurídico-constitucionales, por lo que solicitó que en sentencia se declare improcedente la demanda presentada.

Texto de la norma constitucional cuyo mandato se alega omitido

VIGESIMOPRIMERA.- El Estado estimulará la jubilación de los docentes y los docentes del sector público, mediante el pago de una compensación variable que relacione edad y años de servicio. El monto máximo será de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado, y de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado en general por año de servicios. La ley regulará los procedimientos y métodos de cálculo.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de la omisión total o parcial a mandatos contenidos en las normas constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 191 numeral 2 literal a y 128 de la Ley Orgánica de

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como el artículo 3 numeral 2 literal e de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Determinación del problema jurídico a resolver

La competencia atribuida a la Corte Constitucional que motiva la interposición de la presente acción está desarrollada en el artículo 436 numeral 10 de la Norma Suprema. Dicho artículo desarrolla la institución de la siguiente manera:

Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley².

Asimismo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala que el control de constitucionalidad detallado en la disposición citada, se debe realizar respecto de dos tipos de omisiones: absolutas y relativas. En tal sentido, esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la solución del siguiente problema jurídico, relacionado con el caso propuesto:

La Asamblea Nacional ¿incurrió en una omisión inconstitucional relativa del mandato contenido en la disposición transitoria vigésima primera de la Constitución de la República del Ecuador?

La facultad de la Corte Constitucional para analizar la inconstitucionalidad en que pueden incurrir las instituciones, cuando por omisión inobserven en forma total o parcial, mandatos contenidos en normas constitucionales, se encuentra contenida en el artículo 436 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador, que al respecto señala:

Art. 436. La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...) 10. Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.

En el caso concreto, el accionante ha demandado la inconstitucionalidad por omisión relativa del mandato contenido en la disposición transitoria vigésima primera de la Constitución de la República del Ecuador, señalando que el legislador al emitir la Ley Orgánica de Educación Intercultural, por medio de su disposición general novena,

ha establecido un procedimiento y monto de jubilación, pero a cuyo beneficio han tenido acceso los maestros desde la promulgación de dicha ley; es decir, desde el 31 de marzo de 2011, por otro lado, los maestros que se jubilaron con antelación de dicha promulgación, tuvieron acceso a la jubilación de conformidad con el procedimiento y montos establecidos en el Decreto Ejecutivo N.º 1127 del 5 de junio de 2008, cuando la normativa constitucional se emitió el 20 de octubre del 2008.

Al respecto, la Procuraduría General del Estado, Presidencia de la República y Asamblea Nacional del Ecuador señalaron que por el principio de irretroactividad de la ley, no puede aplicarse una normativa que aún no estaba en vigencia cuando se jubilaron un número determinado de maestros, adicionalmente, el mandato contenido en la Constitución de la República del Ecuador que se publicó en el Registro oficial N.º 449 el 20 de octubre de 2008, es posterior a la fecha en que se expidió el Decreto Ejecutivo N.º 1127, que es el 5 de junio de 2008.

De esta forma, conforme lo indicado por esta Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 001-13-SIO-CC de los casos Nros. 0001-11-IO, 0002-11-IO, 0003-11-IO y 0004-11-IO acumulados, para identificar la inconstitucionalidad por omisión deben analizarse cuatro elementos importantes: “a) La exigencia constitucional para que el legislador actúe positivamente; b) la inacción o abstención del legislador respecto de dicho deber; c) La generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo; y, d) La ineficacia de la voluntad constituyente”; por tanto, la Corte desarrollará cada uno de estos elementos.

a) La exigencia constitucional para que el legislador actúe positivamente

Respecto de este parámetro, para determinar si una institución pública ha incurrido en una omisión inconstitucional por inobservar en forma total o parcial mandatos contenidos en normas constitucionales, en primer lugar la Corte debe determinar la existencia de una norma constitucional que establezca un deber positivo, que debe ser claro y concreto, de conformidad con el artículo 129 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De esta forma, la norma cuya inobservancia ha señalado el accionante, es la disposición transitoria vigésima primera de la Constitución de la República del Ecuador, que contiene tres proposiciones jurídicas, conforme esta Corte expresó en la sentencia N.º 001-13-SIO-CC de los casos N.º 0001-11-IO y acumulados:

La primera señala la obligación del Estado de estimular la jubilación de las y los docentes del sector público, por medio de una compensación variable, establecida en relación a la edad y los años de servicio. La segunda proposición establece los límites máximos a los que puede llegar dicha compensación, tanto en total como por cada año de servicio. La tercera prescripción realiza un mandato al legislador, a fin de que sea este quien determine dos aspectos: el procedimiento y el método de cálculo...

² Constitución de la República del Ecuador, artículo 436 numeral 10.

Estableciéndose entonces que las tres proposiciones jurídicas contienen un mandato positivo, claro, concreto y conforme se encuentran en el texto de la Constitución de la República, tienen rango constitucional, por tanto, de conformidad con el artículo 424 de la referida normativa, al ser la Norma Suprema, prevalecerá sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, en relación a la tercera proposición, esta obliga al legislador a la determinación normativa de los elementos contenidos en la primera y segunda proposición; en consecuencia, la Corte Constitucional determina la existencia de una exigencia constitucional para que el legislador actúe positivamente.

b) La inacción o abstención del legislador respecto de dicho deber

Determinado el primer parámetro, en el que se estableció la existencia de un mandato positivo, claro, concreto y de rango constitucional, entonces es pertinente el análisis del segundo elemento determinado por la Corte Constitucional, en razón de que para determinar si existió una omisión inconstitucional en la inobservancia de un mandato constitucional por parte de una institución pública, el segundo parámetro de análisis se basa en la determinación de la existencia de inacción o abstención del legislador, respecto del mandato contenido en la normativa constitucional.

La Corte Constitucional ha señalado que este parámetro se configura cuando: "... el legislador no hizo, o hizo imperfectamente lo que la Constitución le encomendó (...) Esta falta de acción debe ir acompañada de un elemento volitivo encaminado a impedir el curso del procedimiento para el cumplimiento del mandato, o a callar respecto de elementos normativos en una disposición aprobada..."³, que pueden ser causados por circunstancias internas o exógenas de la institución.

Adicionalmente, conforme ha establecido la Corte Constitucional, esta inobservancia se puede verificar por dos distinciones de la omisión, a saber: la absoluta o la relativa; es decir, al no promulgarse una norma o la inexecución de un determinado acto cuyo mandato se encuentra en la Constitución o cuando existiendo la regulación, se han omitido elementos normativos constitucionalmente relevantes.

De lo determinado por las partes en su demanda y contestación respectivas, se denota que las partes indican que se promulgó la normativa destinada a la aplicación

de la disposición transitoria. Ahora bien, respecto a cuál normativa tiene relación con el mandato constitucional contenido en la disposición transitoria, la Corte mediante sentencia N.º 001-13-SIO-CC de los casos Nros. 0001-11-IO, 0002-11-IO, 0003-11-IO y 0004-11-IO acumulados, determinó lo siguiente:

... se asume que la Ley Orgánica de Servicio Público, en virtud de la aplicación del numeral 1 del artículo 3, es aplicable a los docentes, en tanto son servidores públicos pertenecientes al Ministerio de Educación, parte de la Función Ejecutiva. Por otro lado, se considera que es la Ley Orgánica de Educación Intercultural la que hace referencia expresa a la Ley de Servicio Público, y además deroga expresamente la Ley Orgánica de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, sin la cual el Reglamento que regulaba las tablas de estímulo por jubilación no podría subsistir...

Por tanto, la Corte Constitucional estableció que la norma encaminada a subsanar la demandada omisión inconstitucional relativa de la disposición transitoria vigésima primera de la Constitución de la República del Ecuador, es la Ley Orgánica de Educación Intercultural, así pues corresponde determinar si en la misma se normó o no totalmente lo ordenado por la referida disposición transitoria.

Conforme lo señalado *ut supra*, la tercera proposición jurídica mandatoria, ordena que el legislador debe promulgar la ley que regule el procedimiento y método de cálculo para determinar el monto de la compensación en relación a la edad y años de servicios, como estímulo para la jubilación de docentes y que no exceda los ciento cincuenta salarios básicos unificados en total, ni los cinco salarios básicos unificados por año, y se colige que se ordenó la intervención del legislador porque dicha normativa transitoria de la Constitución no define el monto en cada caso, ni la forma en que se entregará.

De esta forma, la disposición general novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, contiene lo siguiente:

NOVENA.- Como estímulo para la jubilación de las y los docentes, el Estado les pagará por una sola vez las compensaciones económicas establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público para el efecto.

Las y los docentes que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente, se podrá pagar este beneficio

³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 001-13-SIO-CC, casos N.º 0001-11-IO, 0002-11-IO, 0003-11-IO y 0004-11-IO acumulados.

con bonos del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 81⁴ y 129⁵ de la Ley Orgánica de Servicio Público.

En consecuencia, conforme se manifestó, existen dos interrogantes que la ley debía desarrollar, la primera respecto al método de cálculo del monto de las compensaciones en razón de la edad y los años de servicio y la segunda, el procedimiento para acceder al beneficio.

Entonces, analizada la normativa citada, se evidencia que respecto al método, la Ley Orgánica de Educación Intercultural ha determinado lo siguiente: “... los y las servidoras que se acojan al beneficio de jubilación recibirán cinco salarios básicos del trabajador privado por cada año, a partir del quinto año de servicio, hasta llegar a un máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados...”.

Por lo señalado, se evidencia que se ha determinado la cuantificación del monto, dentro del máximo establecido en la disposición transitoria vigésima primera con la adición de una edad mínima para determinar el acceso al beneficio por jubilación; pero es necesario aclarar que en la ley, a diferencia de la referida disposición transitoria, no se ha establecido un máximo para la cantidad a sumarse por años de servicios; adicionalmente, presenta un período en el que no se contabiliza una cantidad. De ahí que la primera interrogante, respecto a si la ley desarrolló un método del cálculo del monto de las compensaciones, es atendida, pues la ley si determinó dicho monto.

⁴ Ley Orgánica del Servicio Público, publicada mediante registro oficial suplemento N.º 294 del 06 de octubre del 2010. Artículo 81.- Estabilidad de las y los servidores públicos.- ... Las servidoras y servidores de las instituciones señaladas en el artículo 3 de esta ley, cumplidos los sesenta y cinco (65) años de edad, habrán llegado al tope máximo de su carrera en el servicio público, independientemente del grado en el cual se encuentren ubicados, sin que puedan ascender. A las servidoras y servidores que, a partir de dicha edad, cumplan los requisitos establecidos en las leyes de la seguridad social para la jubilación y requieran retirarse voluntariamente del servicio público, se les podrá aceptar su petición y se les reconocerá un estímulo y compensación económica, de conformidad con lo determinado en la Disposición General Primera.

Las servidoras y servidores, a los setenta (70) años de edad, que cumplan los requisitos establecidos en las leyes de la seguridad social para la jubilación, obligatoriamente tendrán que retirarse del servicio público y cesarán en su puesto. Percibirán una compensación conforme a la Disposición General Primera.

⁵ *Ibidem*, Artículo 129.- Beneficio por jubilación.- Las y los servidoras o servidores, de las entidades y organismos comprendidos en el artículo 3 de esta ley, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente. Se podrá pagar este beneficio con bonos del Estado. Se exceptúan de esta disposición los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (...).

En caso de reingreso al sector público, el jubilado que ya recibió este beneficio, no tendrá derecho a recibirlo nuevamente. [El artículo citado, se encuentra sin la incorporación de las reformas al mismo, que se expidieron posteriormente a la presentación de la presente demanda, mediante registro oficial suplemento N.º 483 de 20 de abril de 2015].

La segunda interrogante tiene relación con el procedimiento para acceder al beneficio; al respecto, la Corte Constitucional, al analizar la norma contenida en la disposición general novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que tiene relación con los artículos 81 y 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público, verifica que respecto a los docentes que han cumplido 65 años de edad y que completen los requisitos establecidos en la Ley de Seguridad Social, el procedimiento para realizarlo es la presentación de la solicitud, mientras que para los que ya han cumplido 70 años, la compensación es de oficio.

Así pues, presentados estos requisitos, las instituciones realizarán las reformas presupuestarias pertinentes para pagar las compensaciones en efectivo o bonos del Estado, regulando el procedimiento para la aplicación de la disposición transitoria vigésima primera de la Constitución; por tanto, se colige que se ha establecido en la ley el procedimiento para el acceso al beneficio de la jubilación, contestando entonces la segunda interrogante.

Es así que la Corte Constitucional del Ecuador establece que se han observado todos los elementos del mandato contenido en la disposición transitoria vigésima primera, en consecuencia no se puede verificar la existencia de una inacción o abstención del deber de actuar; por tanto, no se ha cumplido el segundo parámetro para calificar la omisión constitucional.

Adicionalmente, respecto a la pretensión del accionante sobre la presunta exclusión arbitraria a maestros que se jubilaron antes de la publicación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, la Corte distingue que no existe exclusión a ningún grupo en la normativa desarrollada para cumplir con la disposición transitoria vigésima primera de la Constitución de la República del Ecuador, y al respecto, en sentencia expresó que:

... en aplicación de la Ley Orgánica de Servicio Público, elimina cualquier distinción entre servidores con igual número de años de servicios. El argumento de los accionantes, en cambio, pretende que se dé efectos retroactivos a la disposición legislativa, lo cual no es factible por medio de una acción de control constitucional, primero: porque la irretroactividad de la ley constituye una garantía de la seguridad jurídica; segundo: la compensación variable por jubilación constituye un incentivo y no conserva la característica de universalidad, propia de los derechos constitucionales; tercero: pues del Decreto Ejecutivo N.º 1127, a pesar de no tener la jerarquía de ley, se encontraba dentro del parámetro constitucional establecido por medio del máximo señalado en la Disposición Transitoria Vigésima Primera, lo cual generó una “situación constitucional imperfecta”...

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 001-13-SIO.CC, casos Nros. 0001-11-IO, 0002-11-IO, 0003-11-IO y 0004-11-IO acumulados.

c) La generación de un fraude constitucional por el transcurso del tiempo

El tercer parámetro de análisis, para establecer si se configura una omisión institucional es la que tiene relación con la ubicación temporal del deber y la consideración respecto de las posibilidades reales de cumplirlo.

Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que:

... el elemento temporal es propio del análisis de las omisiones absolutas, dado que para calificar la existencia de una omisión constitucional relativa se parte del supuesto de que la norma que presuntamente omite determinado contenido constitucional ya ha sido promulgada. Esto hace que en dicho caso, el transcurso del tiempo anterior a la promulgación de la norma pase a segundo plano...

En el caso concreto, el mandato establecido en la disposición transitoria vigésima primera de la Constitución de la República del Ecuador, respecto a normar los procedimientos y métodos para calcular las compensaciones por jubilación, que no sobrepasen los máximos establecidos en dicha disposición, no está sujeto a un plazo definido, por lo que, con la promulgación de la normativa, se ha cumplido con el deber establecido.

d) La ineficacia de la voluntad constituyente

El cuarto y último parámetro que configura la omisión constitucional, es cuando existe pasividad por parte del obligado en el deber del mandato constitucional que produce consecuencias en el ordenamiento jurídico y en la realidad que el constituyente pretendió regular.

En el presente caso, conforme se ha establecido en los parámetros anteriores, la Asamblea Nacional cumplió con el mandato determinado en la disposición transitoria vigésima primera de la Constitución de la República del Ecuador; es decir, emitió la normativa para regular el método y procedimiento para la jubilación, en este caso, de docentes, que está contenido en la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Por tanto, habiendo cumplido estos requisitos, no existen consecuencias ni en el ordenamiento jurídico, así como en la realidad que el constituyente pretendió regular, porque si se emitió la normativa ordenada.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional del Ecuador determina que no procede la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión relativa.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

El accionante en el libelo de su demanda expresó que es inconstitucional el Decreto Ejecutivo N.º 1127 del 5 de junio de 2008, que reguló los montos de los estímulos para la jubilación de docentes hasta la vigencia de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Al respecto, esta Corte señala que la referida norma se encuentra derogada, y respecto de aquello, se ha establecido por parte de este Organismo, que no existe

la posibilidad de ejercer control constitucional sobre normas que hayan sido previamente derogadas, excepto en casos que tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, de conformidad con lo señalado en el artículo 76 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo cual no acaece en el caso concreto.

Al respecto, estas normas tienen relación con la ultraactividad de los efectos de la norma jurídica:

La alteración de la regla general relativa a la validez temporal de las normas, esto es la posibilidad de dar efectos retroactivos o ultraactivos a una norma, se explica en el contexto de la dinámica del sistema jurídico y la operatividad de las normas en el tiempo (...). La validez es una propiedad jurídico-positiva que hace obligatoria a la norma y depende de criterios jurídicos, no de su eficacia. Por eso, es que en un sentido muy amplio, se puede decir que las normas que operan ultraactivamente, son válidas a pesar de haber sido derogadas, de no estar vigentes, ya que el propio sistema establece como obligatoria su aplicación. La aplicación de estas normas es posible, porque la norma no ha dejado de pertenecer al sistema⁷...

En el caso *sub judice*, no existe normativa alguna que establezca esta excepción; de esta forma, el Decreto Ejecutivo N.º 1127 del 5 de junio de 2008, no corresponde a la ultraactividad de la ley, dado que no existe normativa constitucional, legal o jurisprudencial alguna que establezca esta excepción, en consecuencia su aplicación se efectuó en el tiempo de su vigencia.

Por las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional del Ecuador determina que no procede la declaración de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 1127 del 8 de junio de 2008, porque se encuentra derogado.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la acción de inconstitucionalidad por omisión relativa, planteada.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

⁷ Carlos Huerta Ochoa, Sobre la validez temporal de las normas. La retroactividad y ultraactividad de las normas en el sistema jurídico, en Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, año 2007, p. 303 y 304.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Pamela Martínez Loayza, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez y Wendy Molina Andrade, en sesión del 25 de mayo del 2016. Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0001-12-IO

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 14 de junio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 29 de junio de 2016

SENTENCIA N.º 005-16-SCN-CC

CASO N.º 0182-13-CN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 3 de octubre de 2013, el doctor Diego Aguirre Guillén, en calidad de secretario relator del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, remitió a la Corte Constitucional el juicio contencioso administrativo N.º 069-2011, propuesto por Jofree Chango Siguenza, en contra de la Federación Deportiva del Azuay, en cumplimiento a lo dispuesto mediante auto del 10 de diciembre de 2012, dictado por la judicatura antes referida, en el cual se resolvió elevar una consulta de norma a este Organismo Constitucional, a fin de que se determine la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 255 del 11 de agosto

de 2010, por considerar que se encuentra en contradicción con el artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República del Ecuador.

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

Mediante certificación del 3 de octubre de 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional –publicado mediante Registro Oficial N.º 587 del 30 de noviembre de 2011–, certificó que la acción N.º 0182-13-CN tiene identidad con el caso N.º 0533-12-CN.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Antonio Gagliardo Loor, mediante auto del 30 de enero de 2014, admitió a trámite la solicitud de consulta de norma signada con el N.º 0182-13-CN.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

Mediante providencia del 27 de abril de 2016, el juez constitucional sustanciador Francisco Butiñá Martínez, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 11 de noviembre de 2015, avocó conocimiento de la causa y dispuso hacer conocer a las partes procesales la recepción del caso N.º 0182-13-CN y el presente auto.

Descripción de los hechos relevantes en la tramitación de la causa

El 11 de marzo de 2011, el señor Jofree Chango Siguenza, por sus propios derechos, presentó recurso de plena jurisdicción o subjetivo, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, de conformidad con lo establecido a fojas 1 y 2 del expediente de dicho Tribunal.

Al respecto, demandó a la Federación Deportiva del Azuay, impugnando el acto administrativo del 7 de febrero de 2011, suscrito por el coordinador de recursos humanos de la mencionada institución, en el que se le comunicó lo siguiente:

Dando cumplimiento a la resolución del Directorio llevado a efecto el día miérc [sic] 19 de enero del 2011, y por los motivos que ya fueron expuestos en la reunión sostenida el día lunes 31 de enero de 2011, los mismos que son de carácter

estrictamente institucional, se ratifica la culminación de su relación laboral con el ente federativo y se le agradece los servicios que usted ha prestado hasta la presente fecha.

De esta manera, el demandante señaló que se desempeñó como jefe de entrenadores en la disciplina de taekwondo, cumpliendo un horario de trabajo de lunes a viernes y los sábados de ocho a once; y, en determinadas circunstancias, en días festivos o de descanso obligatorio; celebrando seis contratos de servicios profesionales, el último en octubre de 2008 y luego uno de trabajo a plazo por un año, que concluía en marzo del 2010; sin embargo, siguió trabajando hasta la fecha de la cesación de funciones, terminada de forma unilateral por parte de la entidad.

Por tanto, considera que la Federación Deportiva del Azuay atentó con lo ordenado en la Constitución de la República del Ecuador, principalmente con lo dispuesto en el artículo 229 segundo inciso y la Ley Orgánica del Servicio Público, por cuanto la cesación definitiva de funciones de un servidor público, se dará sólo en los casos expresamente señalados en su artículo 47, y en el caso de destitución, luego del correspondiente sumario administrativo.

En consecuencia, solicitó al tribunal que declare la ilegalidad y por tanto la nulidad del acto administrativo. A su vez, solicitó el reintegro a sus funciones, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir y los valores de los perjuicios ocasionados.

De esta manera, de fojas 8 a la 10, compareció el director regional de la Procuraduría General del Estado en Cuenca, quien contestando la demanda expresó que el acto impugnado emitido el 7 de febrero de 2011, por el coordinador de Recursos Humanos de la Federación Deportiva del Azuay, es de carácter interlocutorio; y, el acto administrativo que resolvió su separación de la Federación Deportiva del Azuay fue emitido el 19 de enero de 2011, por el Directorio de dicha Federación.

En razón de aquello, en sus excepciones deducidas, alegó la negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho, improcedencia e inadmisibilidad de la acción y de la pretensión, falta de derecho del actor, legitimidad y legalidad del acto impugnado y caducidad de la acción; en virtud de lo cual solicitó que el tribunal declare sin lugar la acción.

Posteriormente, de fojas 12 y 16 comparecieron los señores Diego Fernando Matute Alvarado y Juan Fernando Sánchez Piedra, en calidad de trabajador y presidente de la Federación Deportiva del Azuay, respectivamente y presentaron sus excepciones a la demanda presentada, que en forma principal se refirieron a la negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda.

A foja 22 del expediente del tribunal, mediante auto del 25 de julio de 2011, los jueces resolvieron abrir la causa a prueba por el término de diez días, tiempo en el cual las partes procesales solicitaron sus diligencias probatorias. Mediante auto del 27 de abril de 2012 constante a foja 76 del expediente, los juzgadores declararon concluido el término probatorio.

Finalmente, de fojas 79 a la 81 los jueces del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, mediante auto del 10 de diciembre de 2012, resolvieron remitir el expediente a la Corte Constitucional del Ecuador, para consultar la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 255 del 11 de agosto de 2010, por considerar que se encuentra en contradicción con el artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República del Ecuador.

Norma cuya constitucionalidad se consulta

La norma jurídica cuya constitucionalidad se consulta es el artículo 15 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 255 del 11 de agosto de 2010, que señala:

Artículo 15.- De las organizaciones deportivas.- Las organizaciones que contemple esta Ley son entidades de derecho privado sin fines de lucro con finalidad social y pública, tienen como propósito, la plena consecución de los objetivos que ésta contempla en los ámbitos de la planificación, regulación, ejecución y control de las actividades correspondientes, de acuerdo con las políticas, planes y directrices que establezca el Ministerio Sectorial.

Las organizaciones deportivas no podrán realizar proselitismo ni perseguir fines políticos o religiosos. La afiliación o retiro de sus miembros, será libre y voluntaria cumpliendo con las normas que para el efecto determine el Reglamento de esta Ley.

Argumentos presentados por los jueces consultantes

Conforme lo determinado en líneas anteriores, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, mediante auto dictado el 10 de diciembre de 2012, resolvió elevar una consulta de norma a la Corte Constitucional del Ecuador, para determinar la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 255 del 11 de agosto de 2010, por considerar que se encuentra en contradicción con el artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República del Ecuador.

Al respecto manifestaron que la competencia es prioritaria para emitir una resolución, porque al ser una solemnidad sustancial, determinará la validez o no de la decisión final, por tanto, es menester establecer la misma.

En virtud de aquello, citaron los artículos 225, 229, 297 y 382 de la Constitución de la República del Ecuador que respectivamente, se refieren a: Las cinco funciones del Estado; la calidad de servidores públicos que ostentan quienes trabajen en las funciones del Estado y la sujeción a la normativa respectiva, así como la determinación que los obreros u obreras se sujetarán al Código del Trabajo; por otro lado, que las instituciones o entidades que reciban o transfieran bienes o recursos públicos, se someterán a las normas que regulan los procedimientos de transparencia y control, y finalmente, el reconocimiento de la autonomía

de las organizaciones deportivas y de la administración de los escenarios deportivos y demás instalaciones destinadas a la práctica del deporte, de acuerdo a la ley.

Además, hicieron referencia al artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República del Ecuador, que determina:

Artículo 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: (...) **16.** En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo.

Sin embargo, los jueces manifestaron que en contraste, el artículo 15 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación indica que las organizaciones de dicha ley, son entidades de derecho privado sin fines de lucro, y que los ámbitos de planificación, regulación, ejecución y control serán de conformidad con las directrices del ministerio del ramo.

Además, los jueces del tribunal expresaron que el procurador general del Estado, de fojas 25 y 26 del expediente, así como la Federación Deportiva del Azuay –foja 28– determinaron que es una institución de derecho privado, y manifestaron que así también lo estableció el Ministerio de Relaciones Laborales.

Por otro lado, indicaron que los jueces de trabajo se han pronunciado en los dos sentidos, en unos casos competentes para conocer y en otros no; en tal virtud, al tener incertidumbre en cuanto a la competencia para conocer o no la causa, por los artículos mencionados, remitieron en consulta el expediente de la causa, a la Corte Constitucional del Ecuador.

Pretensión concreta de la consulta de norma

Con los antecedentes expuestos se consulta a la Corte Constitucional, si el precepto del artículo 15 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, publicada en el Registro Oficial N.º 225 del 11 de agosto de 2010, guarda armonía con la Constitución en cuanto a los preceptos invocados en esta consulta.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente consulta de norma de conformidad con lo previsto en el artículo 428 de la Constitución de la República; artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; de lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 4 del Código Orgánico de la Función Judicial y en los artículos 3 numeral 6, y 92 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, se encuentra legitimado para formular la presente consulta de norma, de conformidad con lo establecido en los artículos 428 de la Constitución de la República, 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y artículo 4 segundo inciso del Código Orgánico de la Función Judicial.

Naturaleza jurídica de la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 428, desarrolla el control concreto de constitucionalidad, y señala que los jueces de oficio o a petición de parte, pueden consultar a la Corte Constitucional, cuando consideren que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en ésta; con la finalidad de garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico cuando se aplica la normativa en un caso concreto.

En este sentido la Corte Constitucional, respecto a la consulta de norma, ha señalado que:

... la consulta de norma dentro del control concreto de constitucionalidad, debe entenderse como aquella garantía constitucional que plantea la obligación de las juezas y jueces de elevar consultas a la Corte Constitucional, para que ésta resuelva sobre la constitucionalidad de una norma que deba ser aplicada en el proceso que se encuentra sustanciando y respecto de la cual, la jueza o juez considera que es contraria a la Constitución. Así, a partir de lo señalado, se puede identificar los dos objetivos principales de la consulta de norma.

En primer término, a partir de la naturaleza o finalidad objetiva, se garantizará la supremacía constitucional, mediante la interpretación conforme o la validez de normas que componen el ordenamiento jurídico, cuando estas contradigan el texto constitucional. Y desde su finalidad subjetiva, se tutelarán a las partes de un proceso judicial, evitando una posible aplicación de normas inconstitucionales¹.

Ahora bien, el Pleno del Organismo en su fallo N.º 001-13-SCN-CC dictado dentro del caso N.º 0535-12-CN del 6 de febrero de 2013, desarrolló los parámetros relacionados con la consulta de norma que deben ser observados por las autoridades jurisdiccionales que consideren que una norma infraconstitucional es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución:

- i. Identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta.

¹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 002-13-SCN-CC, dictada dentro de la causa N.º 0677-12-CN.

- ii. Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos.
- iii. Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la norma puesta en duda respecto de la decisión de un caso concreto.

En este orden de ideas, de fojas 4 a la 5 del expediente constitucional, consta el auto del 30 de enero de 2014 a las 09:09, emitido por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

Del análisis del expediente remitido en consulta, a foja 79 del cuerpo de primera instancia, se verifica la suspensión del trámite de la causa mediante auto de 10 de diciembre de 2012. De la revisión del mencionado auto, dentro de la cual se pretende justificar la presente consulta de norma, se verifica que la misma cumple con la argumentación o exposición necesaria para satisfacer los numerales ii) y iii) señalados en el considerando CUARTO de este auto, puesto que se identifica claramente la normativa consultada y se citan los artículos constitucionales que se considera que dicha normativa vulneraría, y se precisan las circunstancias, motivos y razones por las cuales éstos principios resultarían infringidos; así como también se explica y se fundamenta de forma clara y precisa la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva del caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado. Por lo expuesto, al cumplir los requisitos establecidos en la sentencia constitucional N.º 001-13-SCN-CC antes citada, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 12 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, esta Sala ADMITE a trámite la solicitud de consulta de norma N.º 0182-13-CN sin que esto constituya pronunciamiento sobre la materialidad de la pretensión.

En atención a lo expuesto, se constata que los requisitos establecidos por la Corte Constitucional, han sido cumplidos por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, por tanto, corresponde iniciar el análisis de la presente causa.

Determinación del problema jurídico

Con estos antecedentes y para la resolución de la presente causa, la Corte Constitucional desarrollará el siguiente problema jurídico:

El artículo 15 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 255 del 11 de agosto de 2010, ¿contradice lo establecido en el artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República del Ecuador?

Previo a continuar, este Organismo estima pertinente señalar que para efectos del presente análisis procederá a referirse en un primer momento al contenido del artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República, posteriormente al contenido del artículo 15 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación y finalmente dará solución al problema jurídico planteado.

En este orden de ideas, el artículo 326 numeral 16, se encuentra en el Título IV capítulo VI, sección III de la Constitución de la República del Ecuador, que establece en el Régimen de Desarrollo, las formas de trabajo y su redistribución, en los siguientes términos:

Art. 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: (...) **16.** En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo.

En consecuencia, esta norma por un lado tiene relación con el derecho al trabajo, el cual es de fundamental importancia, por ser producto de las más grandes conquistas del ser humano en resguardo de la clase trabajadora, cuyos derechos tienen carácter de derechos humanos².

De esta manera en el Ecuador, este derecho fundamental se encuentra plasmado en el artículo 33³ de la Constitución de la República, que garantiza a las personas un trabajo digno, observando su condición de ser humano, es decir debe ser ejercido en un ambiente óptimo, con remuneraciones justas y racionales.

De igual forma, la Corte Constitucional del Ecuador, respecto a este derecho ha manifestado lo siguiente:

... el derecho al trabajo, al ser un derecho social y económico, adquiere una categoría especial toda vez que tutela derechos de la parte considerada débil dentro de la relación laboral, quien al verse desprovista de los medios e instrumentos de

² Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Convención Americana de Derechos Humanos emitida el 22 de noviembre de 1969. Ratificada por el Ecuador mediante Decreto Supremo N.º 1883 del 21 de octubre de 1977 y publicada en Registro Oficial N.º 801 del 6 de agosto de 1984. Artículo 8.- Garantías Judiciales: 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

³ Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 33.- El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

producción puede ser objeto de vulneración de sus derechos; es en aquel sentido que se reconoce constitucionalmente el derecho a la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores, los cuales, asociados con el principio de indubio pro operario constituyen importantes conquistas sociales que han sido reconocidas de forma expresa en el constitucionalismo ecuatoriano...⁴.

Por tanto, el derecho al trabajo, es una necesidad humana que el Estado debe tutelar a través de políticas públicas que lo incentiven y protejan; en tal virtud, los artículos 325 y 326 de la Constitución de la República, determinan respectivamente, el reconocimiento de todas las formas de trabajo y los principios que rigen este derecho.

A su vez, del contenido del artículo en cuestión sobresale que el constituyente determinó que en las instituciones del Estado y las entidades de derecho privado con participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de: representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes de la administración pública, y los demás trabajadores al Código de Trabajo.

Continuando con el análisis, corresponde a la Corte Constitucional del Ecuador referirse al contenido de la prescripción normativa consultada. Para aquello, es necesario remitirnos a los antecedentes del caso, enunciados en párrafos precedentes; en los cuales, se indicó que los jueces expresaron que el artículo 15 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, es contrario al principio establecido en el artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República del Ecuador.

Además, es menester mencionar, que el expediente del caso tiene relación con la demanda presentada ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca, por el señor Jofree Chango Siguenza, quien dedujo un recurso de plena jurisdicción o subjetivo, en contra del acto administrativo del 7 de febrero de 2011, emitido por la Federación Deportiva del Azuay, que lo cesó del cargo de jefe de entrenadores de tae kwon do.

El argumento principal realizado por el Tribunal Distrital, para presentar la consulta de norma, se fundamenta en que la competencia es prioritaria para emitir una resolución, porque siendo solemnidad sustancial, determinará la validez o no de la sentencia, por tanto, el tribunal considera que es menester establecer la misma, porque en el caso concreto existe incertidumbre en cuanto a la competencia para conocer o no la causa, por los artículos mencionados.

Al respecto, el artículo 15 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación determina lo siguiente:

Artículo 15.- De las organizaciones deportivas.- Las organizaciones que contemple esta Ley son entidades de derecho privado sin fines de lucro con finalidad social y pública, tienen como propósito, la plena consecución de los objetivos que

ésta contempla en los ámbitos de la planificación, regulación, ejecución y control de las actividades correspondientes, de acuerdo con las políticas, planes y directrices que establezca el Ministerio Sectorial.

Las organizaciones deportivas no podrán realizar proselitismo ni perseguir fines políticos o religiosos. La afiliación o retiro de sus miembros, será libre y voluntaria cumpliendo con las normas que para el efecto determine el Reglamento de esta Ley.

Del contenido de la transcripción realizada, la Corte Constitucional observa que el artículo 15 de la Ley de Deporte, Educación Física y Recreación, determina por un lado la calidad de las organizaciones deportivas; y por otro establece que son entidades de derecho privado, sujetas a las políticas, planes y directrices que establezca el ministerio del ramo.

A su vez, este Organismo evidencia que el legislador en el referido artículo en ejercicio de sus competencias constitucionales, determinó los propósitos que tienen las organizaciones deportivas, así por ejemplo la consecución de objetivos establecidos en las políticas públicas establecidas por el ministerio sectorial correspondiente.

Así también, la Corte Constitucional no advierte del contenido del artículo 15 de la Ley de Deporte, Educación Física y Recreación, que el legislador haya realizado referencia alguna a asuntos relacionados con materia laboral, menos aún relativos al régimen normativo al que se han de someter a los funcionarios, trabajadores de las organizaciones deportivas.

En atención a lo expuesto en párrafos precedentes, este Organismo colige que la prescripción normativa constitucional contenida en el artículo 326 numeral 16 y la norma consultada tratan y atienden asuntos de carácter diferente, toda vez que el constituyente en el mencionado artículo determinó principalmente que quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales en las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública, y que aquellos que no se incluyan en la categorización referida estarán sujetos a lo establecido en el Código del Trabajo.

Mientras que el legislador en el artículo 15 de la Ley de Deporte, Educación Física y Recreación en ejercicio de sus competencias, atribuciones constitucionales y legales estableció que las organizaciones deportivas previstas en la ley en cuestión, serán entidades de derecho privado sin fines de lucro, así como también los propósitos que éstas persiguen.

En consecuencia, resulta claro entonces que la temática abordada tanto por el constituyente como por el legislador derivan en la inexistencia de una correspondencia entre la norma consultada con la prescripción normativa contenida en el artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 016-13-SEP-CC, dictada dentro de la causa N.º 1000-12-EP.

En tal virtud, no puede establecerse en qué sentido, el artículo 15 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, es una norma jurídica contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos, conforme lo manifestado por las autoridades jurisdiccionales consultantes.

En este orden de ideas, este Organismo constitucional, respecto a la naturaleza de la consulta de norma es enfático en señalar que:

... debe entenderse como aquella herramienta constitucional que permite a los jueces elevar consultas a la Corte Constitucional cuando exista una duda razonable sobre la constitucionalidad de una norma que deba ser aplicada en el proceso que se encuentran sustanciando.

A partir de lo señalado, la consulta de norma puede identificar dos objetivos principales, por lo que en primer término desde su finalidad objetiva, es aquella que garantiza la supremacía constitucional mediante la interpretación conforme o la invalidez de las normas que componen el ordenamiento jurídico, cuando estas contraríen el texto constitucional. En segundo término, desde la finalidad subjetiva es la que tutela a las partes de un proceso judicial y evita una posible aplicación de normas inconstitucionales⁵.

Junto con lo expuesto, la Corte Constitucional con el fin de proteger los derechos de las y los trabajadores, así como de la población ecuatoriana en general, ha determinado que la consulta de norma, no puede ser un mecanismo de dilación de la justicia o un mecanismo para que la administración de justicia no cumpla con el deber de impartir justicia oportuna⁶.

Resulta claro entonces, que lo que el Tribunal consultante pretende es que este Organismo realice una interpretación de la normativa contenida en el artículo 15 de la referida norma legal, respecto al caso concreto, no obstante que dicho análisis, es propio de los jueces ordinarios, y no guarda relación con la naturaleza de la consulta de norma.

En este contexto, la Corte Constitucional respecto a la pretensión enunciada, ha señalado lo siguiente:

Dentro del presente caso, queda evidenciado que si bien la interpretación a la norma solicitada por el Tribunal Contencioso Administrativo guarda una importancia en el hecho de asumir la competencia sobre el conocimiento de una causa, resulta evidente que esta no se enmarca dentro de la naturaleza de la consulta de norma, al punto de no haberse planteado un cuestionamiento sobre la constitucionalidad de una norma, sino sobre la interpretación de la misma en un

caso concreto, es decir, sobre si las personas que trabajan en las instituciones reguladas por la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, son o no servidores públicos...⁷.

Por las consideraciones expuestas, es necesario recordar a los operadores de justicia, que en la sustanciación de los procesos laborales, tienen que aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en atención a los principios que delinean la materia laboral, tomando en consideración las diferentes modalidades de trabajo reconocidas en la normativa, así como también los hechos que originan cada caso concreto.

Bajo esta enunciación, se debe tener en cuenta que las relaciones laborales generadas a partir de cada modalidad de trabajo son diferentes, las cuales requieren de consideraciones que atiendan a la naturaleza de cada una de ellas, sin establecer generalizaciones que puedan restringir el ejercicio del derecho al trabajo.

En tal virtud, por el análisis desarrollado, la Corte Constitucional del Ecuador, siguiendo la línea jurisprudencial establecida por este Organismo, determina que el artículo 15 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, no es contrario al artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República del Ecuador.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la consulta de norma planteada.
2. Devolver el expediente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3 con sede en Cuenca.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la

⁵ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 009-15-SCN-CC, dictada dentro de las causas acumuladas Nros. 0042-09-CN, 0043-09-CN, 0007-10-CN, 0008-10-CN y 0009-10-CN.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 008-13-SCN-CC, dictada dentro de las causas acumuladas Nros. 0033-09-CN, 0012-10-CN, 0026-10-CN, 0029-10-CN, 0033-11-CN, 0040-11-CN, 0043-11-CN, 0052-11-CN, 0016-12-CN, 0344-12-CN, 0579-12-CN, 0598-12-CN, 0622-12-CN, 0623-12-CN y 0624-12-CN.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 018-13-SCN-CC, dictada dentro de la causa N.º 0533-12-CN.

presencia de los jueces Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 29 de junio del 2016. Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0182-13-CN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 11 de julio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 03 de febrero de 2016

SENTENCIA N.º 010-16-SIN-CC

CASO N.º 0053-15-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 27 de julio de 2015, el señor Andrés Donoso Echanique en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL S.A., presentó acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos en virtud de la cual, solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, y 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Puerto López, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 297 del 25 de julio de 2014.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, vigente a la

época, certificó el 27 de julio de 2015, que respecto de la acción interpuesta no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; sin embargo, deja constancia de que la presente causa tiene relación con los casos Nros. 0008-13-IN, 0009-13-IN, 0026-14-IN, 0055-14-IN, 0016-15-IN, 0019-15-IN, 0020-15-IN, 0022-15-IN, los mismos que se encuentran resueltos por el Pleno del Organismo; y los casos Nros. 0032-14-IN, 0035-14-IN, 0037-14-IN y otros, que se encuentran en sustanciación.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargoti, Antonio Gagliardo Looor y Alfredo Ruiz Guzmán, mediante providencia del 03 de septiembre de 2015, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción N.º 0053-15-IN, sin que ello implicare pronunciamiento alguno respecto de la pretensión. Asimismo, por voto de mayoría, se dispuso como medida cautelar la suspensión provisional de las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2, 3 y 18 de la Ordenanza antes citada; correr traslado con la providencia y la demanda al alcalde y al procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada en el término de quince días; además, se dispuso poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

Mediante el memorando N.º 1522-CCE-SG-SUS-2015 del 11 de noviembre de 2015, el secretario general de la Corte Constitucional remitió a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra los casos que se sortearon por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 11 de noviembre de 2015, entre los cuales se encuentra para su conocimiento, el caso signado con el N.º 0053-15-IN.

Con providencia emitida el 14 de enero de 2016, la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra avocó conocimiento de la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos y notificó a las partes la recepción del proceso.

Norma acusada de inconstitucionalidad

La demanda de inconstitucionalidad de actos normativos fue presentada por el señor Andrés Donoso Echanique en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL S.A., en virtud de la cual solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3 y 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Puerto López, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 297 del 25 de julio de 2014, que textualmente señala:

Art. 1.- Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de

estructuras, postes y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo Municipal, suelo y subsuelo en el cantón Puerto López, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

Art. 2.- Definiciones.- Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente:

Antena: elemento radiante especialmente diseñado para la recepción y/o transmisión de las ondas radioeléctricas.

Área de Infraestructura: aquellas a las que se encuentran circunscritas las instalaciones y equipos utilizados para establecer la comunicación entre los diferentes elementos de la red de servicio.

Autorización o Permiso Ambiental: Documento emitido por el Ministerio del Ambiente o por la Unidad Administrativa Municipal competente, que determine el cumplimiento y conformidad de elementos de la normativa ambiental aplicable.

CONATEL: Consejo Nacional de Telecomunicación.

CUARTO DE EQUIPO (RECINTO CONTENEDOR): Habitáculo en cuyo interior se ubican elementos o equipo pertenecientes a una red de telecomunicaciones.

Estación Radioeléctrica: Uno o más transmisores o receptores, o una combinación de transmisores y receptores, incluyendo las instalaciones accesorios necesarios para asegurar la prestación de un servicio.

Estructuras Fijas de Soporte: Término genérico para referirse a TORRES, TORRETAS, MASTILES, MONOPOLOS, SOPORTE EN EDIFICACIONES, en las cuales se instalan antenas y equipos de telecomunicaciones para la prestación del servicio de comunicaciones y otros de tipo comercial.

Ficha Ambiental: Estudios técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de impactos ambientales y las medidas de manejo ambiental a aplicarse para la implantación de estaciones de transmisión.

Implantación: Ubicación, fijación, colocación o inserción de estructuras de soportes de las radios bases de antenas de servicios de comunicaciones sobre un terreno o edificaciones terminadas, y también a la infraestructura utilizada para proveer energía a las instalaciones.

Mimetización: Proceso mediante el cual una estructura es asimilada al entorno existente, tratando de disminuir la diferencia entre sus características físicas y las de contexto urbanos, rural, y arquitectónico en el que se emplaza.

Permiso de Implantación: Documento emitido por el gobierno municipal, que autoriza la implantación de postes, tendidos de redes y estructura fija de soportes de antenas y su infraestructura relacionada con todo tipo de servicio del tipo comercial de las empresas privadas, el mismo que se solicitará al municipio.

SENATEL: Secretaria Nacional de Telecomunicaciones.

Redes de Servicio Comerciales: Conjunto de los elementos y partes existentes de todo tipo de red alámbrica instalados con la finalidad de suministrar servicios de comunicaciones, datos y otros, a cambio de una tarifa cobrada directamente a cada uno de sus usuarios.

SUPERTEL: Superintendencia de Telecomunicaciones.

Telecomunicaciones: Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medio óptico u otros medios electromagnéticos. Los términos técnicos de telecomunicaciones provienen de la ley especial de Telecomunicaciones, del reglamento general a la ley y normativas secundarias emitidas por el CONATEL.

Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.

La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:

Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.

En el momento en el que el Cantón cuente con un Aeropuerto, conforme la normativa vigente el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.

Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente;

Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones previo informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente; y,

Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.

Art. 18.- Valoración de las Tasas.- Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjera todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, en el Cantón; tasas que se cancelara por los siguiente conceptos:

1. **Estructuras Metálicas:** Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.

2. Antenas para servicios celulares: Por cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 20% del RBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo.
3. Antenas para radio ayuda y radioaficionado: Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
4. Antena para radio emisoras comerciales: Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán \$ USD 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
5. Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital: pagaran el equivalente a tres centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.
6. Cables: Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos una tasa diaria y permanente de diez centavo de dólar de los Estados Unidos de por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.
7. Postes: Las empresas privadas pagaran una tasa diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.

Argumentos jurídicos planteados por el accionante

El accionante alega que la municipalidad del cantón Puerto López ha incurrido en múltiples errores, puesto que ha asumido una competencia normativa que no le ha otorgado el ordenamiento jurídico en relación del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicación y telecomunicaciones, competencia que es exclusiva del Estado Central por lo que ningún otro nivel de gobierno –en este caso cantonal- puede ejercer esta potestad.

Señala que la municipalidad ha inobservado los principios de equidad, no confiscatoriedad y reserva de ley en materia tributaria, al fijar tarifas con efecto confiscatorio; a criterio del accionante, el principio de equidad impone que toda tasa, entendida como la contraprestación por un servicio público o por el uso u ocupación de un bien público, debe ser fijada con criterios justificados y razonables, tomando en cuenta el beneficio obtenido por el contribuyente. En consecuencia, si una tasa es desproporcionada frente al beneficio, rompe el principio de equidad y en consecuencia, es inconstitucional.

Finalmente, el accionante expone que la creación de las tasas desproporcionadas en la Ordenanza, contravienen los principios constitucionales que rigen la prestación de servicios públicos, en particular los principios de generalidad, uniformidad, eficiencia y calidad;

incurriendo en una conducta regresiva en materia de derechos constitucionales, restringiendo el contenido de los derechos e infringiendo el deber general del Estado de garantizarlos.

Pretensión

Con los antecedentes expuestos, el accionante textualmente solicita: “Con los fundamentos de hecho y Derecho que he expuesto, en la calidad en que comparezco, solicito a la Corte Constitucional acoger las alegaciones planteadas y en tal virtud, declarar inconstitucionales por el fondo los arts. 1, 2, 3 y 18 de la Ordenanza.”

Contestaciones a la demanda

Alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López

De fojas 70 a 97 del expediente constitucional comparecen mediante escrito presentado el 11 de noviembre de 2015, los señores Miguel Ecuador Plúa Murillo y Ramón Gustavo Vélez Ulloa, alcalde y procurador síndico del gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Puerto López, respectivamente, con el fin de contestar la demanda de inconstitucionalidad, en los siguientes términos:

En virtud con lo que establecen el artículo 264 de la Constitución de la República, en concordancia con lo que prescriben los artículos 55 literal e y 57 literal a y b del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen la competencia exclusiva y atribuciones legales para crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas: tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejora donde se establezca el ejercicio de la facultad normativa, al igual que regular mediante ordenanza la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor.

En tal sentido, las autoridades afirman, que la ordenanza materia de la presente acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos, fue aprobada en legal y debida forma, dentro de las competencias y atribuciones del gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón Puerto López, por lo que solicitan que se sirva desechar la presente demanda de inconstitucionalidad por carecer de fundamento legal.

Procuraduría General del Estado

Conforme consta de fojas 63 a 69 del expediente constitucional, comparece el doctor Jorge Badillo Coronado, director nacional de Patrocinio, subrogante, de la Procuraduría General del Estado, para señalar:

Que las competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados se encuentran estatuidos en el artículo 264 numeral 2 de la Constitución y en ese sentido, la creación de tasas o contribuciones es en relación al uso de suelo, estando obligadas las operadoras telefónicas a pagar por el derecho de colocar sus equipos dentro de una

jurisdicción autónoma; sin embargo, el aprovechamiento del espectro radioeléctrico y el cobro de tasas por el servicio de telecomunicaciones, es competencia exclusiva del Estado central, en virtud de los artículos 261 numeral 10, 313 y 314 de la Norma Suprema, respectivamente.

Advirtió que la ordenanza sometida al examen de constitucionalidad, contraviene el artículo 226 de la Constitución en concordancia con el artículo 240 ibídem, pues a los GAD municipales se les reconoce constitucionalmente su ámbito legislativo, sujetándose a las competencias y atribuciones que tanto la Constitución cuanto la ley les otorga.

Finalmente, solicita al Pleno de la Corte Constitucional que se sirva declarar inconstitucional toda norma contenida en la Ordenanza impugnada que se oponga o no guarde armonía con la Constitución.

Identificación de las normas constitucionales vulneradas

Según el accionante, se ha vulnerado el principio constitucional de equidad en materia tributaria, contenido en el artículo 300 de la Constitución de la República toda vez que para el uso u ocupación de bienes públicos, pueden cobrarse tasas; no obstante, el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos.

En el mismo sentido afirma, que la municipalidad ha infringido el artículo 261 de la Constitución, al haber ejercido competencias que no le ha asignado el ordenamiento jurídico, al ser el gobierno central, el único en tener la potestad pública relacionada con el espectro radioeléctrico y el régimen de comunicaciones y telecomunicaciones.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

Análisis de constitucionalidad

El control abstracto de constitucionalidad pretende que todos los actos normativos administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional. De esta manera, el principal objetivo de esta acción, constituye el garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico para evitar que las normas promulgadas por el legislativo o por autoridades públicas con facultades normativas, contradijeren lo dispuesto por las normas constitucionales.

Por tal motivo, corresponde a la Corte Constitucional ejercer dicho control, conforme lo establece el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, que consagra entre las competencias de este máximo órgano de interpretación constitucional: “Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado”.

De esta forma, se realiza un control abstracto con posterioridad y una interpretación integral de los textos impugnados en consonancia con las disposiciones constitucionales; es decir, se contrasta el contenido de estas disposiciones con el marco normativo consagrado en la Constitución de la República.

Al ser el estado de la causa el de resolver, esta Corte Constitucional procede a efectuar, a continuación, el análisis de forma y de fondo de la norma legal impugnada:

Control formal

El examen constitucional por la forma radica en la verificación de que el trámite preestablecido para ejercer el proceso de creación de una norma jurídica ha sido respetado; es decir, si se ha observado las disposiciones constitucionales atinentes al caso en concreto, según la naturaleza de la regla jurídica a crearse, enfocado, principalmente, bajo una óptica de competencia. En este sentido, se plantea el siguiente problema jurídico a resolver:

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López, ¿cumplió con el procedimiento constitucional y legal para la creación de ordenanzas?

En el caso sometido a estudio cabe señalar que la norma impugnada corresponde a la ordenanza expedida por el GAD municipal del cantón Puerto López, que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Puerto López, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 297 del 25 de julio de 2014, por lo que inicialmente hay que hacer relación a:

El artículo 240 de la Constitución de la República establece:

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Acorde a lo señalado por la Constitución de la República, en la disposición transcrita, los gobiernos autónomos descentralizados solo podrán ejercer las facultades legislativas dentro del ámbito de sus competencias, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial, observando lo establecido en el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), mismo que señala:

Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.

Los gobiernos autónomos descentralizados del régimen especial de la provincia de Galápagos ejercerán la facultad normativa con las limitaciones que para el caso expida la ley correspondiente.

Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en las que se enmarquen sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley.

En tal sentido, queda claro que dentro del ámbito de la potestad legislativa de los GAD municipales, está la facultad de la creación de tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, las mismas que por mandato de la ley, serán creadas, modificadas, exoneradas o suprimidas mediante ordenanzas, acorde a lo señalado en el literal e del artículo 55 del COOTAD.

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que poseen los GAD municipales, ha sido ejercida a través de la ordenanza con la que se pretende regular la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, cuestión que no desnaturaliza el proceso de creación de dichas regulaciones propias del ejercicio legislativo de los GAD municipales.

En principio, en el caso que se analiza, se observa que el GAD municipal de Puerto López ha cumplido con el procedimiento para la expedición de ordenanzas; es decir, se ha respetado el trámite previsto por la Constitución y la ley para la formulación de un acto legislativo propio de su naturaleza.

En consecuencia, ya que la materia del análisis formal, versa sobre el cumplimiento de las formalidades exigidas para la creación de una tasa municipal y que ha llegado a determinarse que dicha creación se hizo a través de ordenanza, como corresponde, se puede concluir que en la especie, no existe inconstitucionalidad por la forma.

En vista de lo expuesto hasta aquí, la Corte Constitucional debe pasar al análisis del fondo de las regulaciones emitidas para determinar si el GAD municipal de Puerto López, en su afán de creación de tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, no han infringido norma constitucional alguna o han extralimitado inconstitucionalmente sus funciones reguladoras.

Control material

Con la finalidad de realizar un control integral, la Corte Constitucional procede a realizar este control en referencia a las posibles inconstitucionalidades por el fondo, manifestadas por el legitimado activo. Para ello, sistematizará el análisis de las circunstancias concurrentes del caso concreto a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

1.- Las disposiciones contenidas en la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Puerto López, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 297 del 25 de julio de 2014, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto de la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?

El desarrollo de este problema jurídico se lo realizará, partiendo del análisis de lo que constituye el espectro radioeléctrico, para posteriormente desplegar el enfoque del espacio radioeléctrico.

Al respecto, es necesario establecer previamente que el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

Del texto transcrito se colige que el Estado central, representado por el Ejecutivo, posee competencia exclusiva, entre otras materias, sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; de ahí, la necesidad de crear organismos que ejerzan la actividad controladora y reguladora, que por delegación de la misma administración, establecida como poder constituido, despliegue las determinaciones dispuestas en el texto constitucional, en el caso concreto, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, instituciones que se encuentran reguladas además por la Ley Especial de Telecomunicaciones.

Con relación a lo expuesto, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la sentencia N.º 006-09-SIC-CC¹, ha establecido que:

... el espectro radioeléctrico no sólo debe ser considerado como un recurso natural (Art. 408), sino también como un sector estratégico (Art. 313 inciso tercero). Y ello resulta apenas lógico si consideramos su decisiva influencia económica, social, política y ambiental. Por otro lado, la misma disposición constitucional (Artículo 313 inciso tercero), consagra a las telecomunicaciones, medio a través del cual se utiliza el espectro frecuencial radioeléctrico, como otro de los sectores estratégicos que deben ser administrados, regulados y controlados por el Estado. Es decir, tanto el recurso natural que persiste sin la necesidad de la intervención humana, el espectro radioeléctrico, como el uso del mismo, las telecomunicaciones, forman parte del sector estratégico estatal, y como consecuencia de ello, forman parte de las competencias exclusivas del Estado central. (...) Por consiguiente, debe quedar en claro que el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones resulta ser el medio a partir del cual se utiliza el recurso natural espectro radioeléctrico.

De igual forma, en la sentencia N.º 001-12-SIC-CC del caso N.º 0008-10-IC, la Corte Constitucional, para el período de transición, ejemplificó el caso referente a la gestión del espectro radioeléctrico de la siguiente manera:

Por ejemplo, al hablar del espectro radioeléctrico, corresponderían al Estado Central las competencias exclusivas sobre el mismo, de conformidad con lo preceptuado por el numeral 10 del artículo 261 de la misma Carta Magna; por lo que solo dicho Estado -entiéndase a través de los organismos pertinentes de regulación y control creados legalmente para el efecto- autorizaría el uso de frecuencias a las empresas públicas que las requieran, y solo delegaría a otras empresas como las mixtas, y excepcionalmente a la iniciativa privada (siguiendo el ejemplo: a través de una concesión) o a la economía popular y solidaria, en los casos señalados en la ley. Por ende, el Estado autoriza en unos casos, o delega en otros.

Además, mediante la sentencia N.º 003-14-SIN-CC, del caso N.º 0014-13-IN y acumulados Nros. 0023-13-IN y 0028-13-IN, la Corte Constitucional señaló que:

El desarrollo tecnológico ha determinado que las actividades de los medios de comunicación auditivos y audiovisuales se efectúen mediante el empleo del espectro radioeléctrico del país, que es considerado por la Norma Fundamental como un sector estratégico².

¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 006-09-SIC-CC, caso N.º 0012-08-IC.

² Constitución de la República, artículo 313, establece: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. **Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones**, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.” (Lo resaltado fuera del texto).

... En este contexto, es evidente que la gestión del espectro radioeléctrico es de competencia y responsabilidad del Estado, por lo que los criterios bajo los cuales debe administrarse este recurso deben responder a la mayor satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de los objetivos que plantea el régimen de desarrollo establecido en la propia Constitución...

En este sentido, la Constitución de la República establece en el artículo 313 a favor del Estado la reserva del derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, considerando textualmente como uno de los sectores estratégicos, a las telecomunicaciones.

Hay que señalar respecto del análisis que precede, que la Ley Especial de Telecomunicaciones, en su Título VI, artículo innumerado a continuación del artículo 33, establece:

Créase el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) como ente de administración y regulación de las telecomunicaciones en el país, con domicilio en la ciudad de Quito. El Consejo Nacional de Telecomunicaciones tendrá la representación del Estado para ejercer, a su nombre, las funciones de administración y regulación de los servicios de telecomunicaciones, y es la Administración de Telecomunicaciones del Ecuador ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones...

Respecto de lo cual, la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 008-15-SIN-CC³, estableció que:

Por lo cual, se evidencia que la administración estatal exclusiva de las telecomunicaciones es desarrollada a través de dicho organismo.

Por tal motivo, es necesario establecer adicionalmente que dentro de las competencias del CONATEL, señaladas en el Capítulo VI de la Ley Especial de Telecomunicaciones, se encuentra el aprobar el plan de frecuencias y de uso del espectro radioeléctrico, así como el establecimiento de términos, condiciones y plazos para otorgar las concesiones y autorizaciones del uso de frecuencias y la autorización de la explotación de los servicios finales y portadores de telecomunicaciones⁴.

Asimismo, el Reglamento a la Ley Especial de Telecomunicaciones en su artículo 1, dispone: “El presente reglamento tiene como finalidad establecer las normas y procedimientos generales aplicables a las funciones de planificación, regulación, gestión y control de la prestación de servicios de telecomunicaciones y la operación, instalación y explotación de toda transmisión, emisión o

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, caso N.º 0008-13-IN del 31 de marzo de 2015.

⁴ Ley especial de Telecomunicaciones, Capítulo VI del Consejo Nacional de Telecomunicaciones, de la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y de la Superintendencia de Telecomunicaciones, tercer artículo innumerado después del artículo 33.

recepción de signos, señales, imágenes, datos y sonidos por cualquier medio; y el uso del espectro radioeléctrico”, de lo que también se concluye que será la administración central la que, a través del CONATEL, realizará el control y regulación del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, en este sentido, bajo la concepción clara del control y regulación del espectro radioeléctrico por parte exclusiva del Estado central, hay que determinar que la misma Ley Especial de Telecomunicaciones establece el modo en que operan los títulos habilitantes para concesiones y permisos, disponiendo que:

Previa autorización del CONATEL, la Secretaría otorgará, a personas naturales o jurídicas domiciliadas en el Ecuador que tengan capacidad técnica y financiera, títulos habilitantes que consistirán en concesiones y permisos.

Concesiones para:

- a) Prestación de servicios finales, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios;
- b) Prestación de servicios portadores, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios; y,
- c) La asignación del espectro radioeléctrico.

Permisos para:

- a) Prestación de servicios de valor agregado; y,
- b) Instalación y operación de redes privadas.

Respecto de lo que se puede observar que será el CONATEL, a través de la entrega de los títulos habilitantes respecto de los servicios de telecomunicación, el organismo público que otorgará, mediante concesión, la asignación de determinado espectro radioeléctrico y también los permisos para la instalación y operación de redes privadas para que se lleve a cabo la actividad prevista para el uso de dicho espectro. Es decir, el CONATEL es el ente público llamado a establecer, en representación del Estado central, las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional reitera el criterio de que la competencia para cualquier regulación respecto al espectro radioeléctrico le corresponde al Estado central.

En tal sentido, respecto del ámbito del espacio aéreo hay que señalar que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, por mandato del artículo 262 de la Constitución de la República, poseen las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional,

provincial, cantonal y parroquial.

2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Respecto de la disposición transcrita se entiende que si bien los GADs poseen la facultad de dictar normas regionales en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, estas deben enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 *ibidem*, que manifiesta que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, razón por la cual no pueden extralimitar sus atribuciones en el desarrollo de sus funciones, por lo que se llega a establecer que aun cuando se propenda al desarrollo regional por cualquier medio, el ejercicio de dichas atribuciones debe respetar los límites impuestos por la Ley Suprema.

Hay que destacar –en el caso concreto–, la ley que regula las actuaciones municipales es el COOTAD, por lo que las atribuciones que los GAD poseen están desarrolladas en el artículo 55, y se le atribuye la facultad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, motivo por el cual la misma norma regula el pago de tasas y contribuciones en relación a su ocupación.

En este sentido, existen tasas dirigidas al uso del espacio exclusivo controlado por los Municipios, ese es el caso de la establecida en el artículo 567 del COOTAD, reformado por el artículo 57 de la Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD, misma que establece “... Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal,

para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación...”.

Respecto de la norma transcrita, hay que determinar que si bien se establece el pago de una tasa por el uso del espacio aéreo municipal, esta versa solo para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, es decir, no opera para su funcionamiento; hay que aclarar que la tasa está limitada al uso material del espacio en el proceso de colocación de estructuras, postes y tendido de redes, en ningún momento justifica el cobro por el uso de determinado espacio, para efectos de la operación y funcionamiento de dichas estructuras.

Además, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015, establece que:

Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público.

Los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles deberán contemplar las necesidades de uso y ocupación de bienes de dominio público que establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y, sin perjuicio de cumplir con las normas técnicas y políticas nacionales, deberán coordinar con dicha Agencia las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural.

En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción.

Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán establecer tasas por el uso de espacio aéreo regional, provincial o municipal vinculadas a transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico. (Énfasis fuera del texto).

Al respecto, el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia” y, respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Suprema establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

Bajo este análisis, la Corte Constitucional concluyó en la sentencia N.º 008-15-SIN-CC que: “De esta forma, el cobro de la tasa por el uso del espacio aéreo en virtud del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado central, en razón de que la competencia en materia de comunicaciones y

telecomunicaciones está otorgada al Estado central de manera directa por parte de la Constitución de la República del Ecuador”.

Se ha determinado, entonces, que la tasa que cobran los municipios, amparados en el artículo 567 del COOTAD, es por la utilización del espacio público municipal en el proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio, más en ningún momento debe operar respecto del servicio mismo que prestan, que en el caso concreto, es el de telecomunicaciones, ya que esta materia está plenamente normada por el Estado central, a través de la entrega de concesiones, reguladas por la Ley Especial de Telecomunicaciones, su reglamento, y además por el Reglamento de Derechos de Concesiones y Tarifas por uso de Frecuencias.

De considerarlo así, los GADs municipales estarían creando una contraprestación respecto de un ámbito que se encuentra fuera de su competencia, pues se estaría regulando asuntos atinentes al uso de frecuencia en el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo, cuando estén vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, del texto de la ordenanza impugnada, se verifica que se llega a establecer que el objeto y ámbito de aplicación es regular la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública, por lo que en tal sentido, pretende normar el uso del espacio aéreo municipal en la implantación de estructuras metálicas, de antenas para servicio de celulares, radio ayuda, radioaficionados, radio emisoras comerciales, antenas parabólicas y postes, en lo atinente a su forma, condición y modo de instalación, tamaño, así como al cumplimiento del pago de impuestos municipales previos, así como también la regulación frente al impacto visual, al uso de señalización, al cumplimiento de los requisitos ambientales necesarios, al cumplimiento de los permisos de implantación y renovación, aspectos cuya regulación no extralimitan las atribuciones de las Municipalidades, dado que son propias del ámbito de sus competencias.

Pero claramente se observa que el fondo de la ordenanza impugnada es el establecimiento del cobro de tasas, principalmente por el uso del espacio aéreo. Se desprende que dichas tasas establecidas gravan, a más de la utilización del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo para su construcción e instalación, a su funcionamiento, puesto que se está regulando utilización de frecuencias.

En tal sentido debe tenerse en cuenta que, el COOTAD, a través de su artículo 567, lo que permite regular a los GADs, es el proceso de instalación de estructuras, respecto del uso del espacio público, mas no la regulación de tasas por el funcionamiento de dichas estructuras, ya que esto es materia propia del órgano competente, que para el caso lo constituye el CONATEL, quien regula el ámbito de las telecomunicaciones a través de concesiones y permisos.

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio de que la competencia para la regulación por utilización del espacio

aéreo corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub judice*, la Ordenanza Municipal que se analiza, en el artículo 1 y 3, contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, por hacerse referencia expresa a la “utilización u ocupación del espacio aéreo”.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad de la frase “espacio aéreo” en los artículos 1 y 3 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Puerto López.

2.- Las disposiciones contenidas en la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Puerto López, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 297 del 25 de julio de 2014, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto de la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

Por otro lado, como en casos análogos, referentes al tema en estudio, la Corte Constitucional considera necesario el estudio de este punto con la finalidad de establecer si se observó la Constitución de la República en la determinación de una tasa por el tendido de cables que se encuentran soterrados, por parte de los GADs municipales, al emitir la ordenanza sujeta al análisis constitucional.

Al respecto, en el numeral 6 del artículo 18 de la Ordenanza emitidas por el GAD municipal de Puerto López determina: “Cables: Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo”.

Conforme se destacó en líneas anteriores, dentro de las competencias exclusivas del Estado central, según lo establece el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; en aquel sentido, cualquier tipo de regulación que se hiciera respecto a esta temática debe observar el precepto constitucional antes señalado.

En el caso objeto de análisis, se puede establecer que la Ordenanza *in examine*, establece una tasa fija y permanente de \$ 0.10 centavos de dólar americanos diarios por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, lo cual implica una regulación en cuanto a las comunicaciones y telecomunicaciones en el cantón Puerto López, así como el establecimiento de un tributo por concepto de la regulación de estas actividades a través del denominado tendido de cables.

A través de una interpretación sistemática e integral del texto constitucional y del régimen competencial se puede evidenciar que, dentro de las atribuciones exclusivas que el constituyente ha entregado al Estado central, se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, lo cual denota el espíritu del marco de competencias que la Constitución establece con respecto a esta temática de trascendental importancia para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Esto se ve afianzado cuando se observa el artículo 313 de la Constitución, por medio del cual, “el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos”, entre los cuales se destaca las telecomunicaciones⁵.

En este sentido, la Corte Constitucional en las sentencias N.º 008-15-SIN-CC y 007-15-SIN-CC, concluyó que:

El establecimiento de valores a ser cancelados por concepto del tendido de cables dentro de un régimen que es de competencia exclusiva del Estado central por parte de la municipalidad, implica una inobservancia del régimen de competencias establecido en la Constitución de la República, y por tanto deviene en una extralimitación (...).

De esta forma, la regulación por el establecimiento de una tasa en el uso del subsuelo para el soterramiento de cables que tengan relación con el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, corresponde únicamente al Estado central.

De igual manera, se debe destacar que el artículo 3 de la Ordenanza en estudio, establece las condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas comerciales, señalando:

Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.- La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales...

Frente a lo cual, se determina que conforme lo establece el artículo 4 de la Constitución, forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del mismo implica una regulación dentro de las competencias exclusivas del Estado central, el cual no puede ser regulado por parte de las municipalidades, ante lo cual la frase “subsuelo”, contradice el texto constitucional.⁶

⁵ Constitución de la República, artículo 313, dispone: “(...) Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos e interés social”

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, caso N.º 0008-13-IN.

Por lo expuesto, esta Corte establece que la competencia para la regulación por utilización del subsuelo le corresponde exclusivamente al Estado central, por tratarse de un tema de comunicación y telecomunicación, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub júdice*, la ordenanza municipal que se analiza, contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del artículo 18 y de la frase “subsuelo” en los artículos 1 y 3 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Puerto López.

3.- Las disposiciones contenidas en la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Puerto López, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 297 del 25 de julio de 2014, ¿afecta al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación?

Al respecto, se hace notar que el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia”; y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Suprema establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

La ordenanza municipal materia de estudio, establece en su artículo 2, las definiciones de los términos en ella empleados.

Respecto de este tema, la Corte Constitucional en las sentencias Nros. 008-15-SIN-CC y 007-15-SIN-CC, estableció que:

Acorde a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, los términos a utilizarse, así como sus definiciones, serán los constantes en la Ley Especial de Telecomunicaciones, y a falta de ellos, los términos técnicos de telecomunicaciones no definidos en dicha ley, se utilizarán los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para no incurrir en contradicciones...

Situación que deja ver que el GAD municipal de Puerto López también extralimita sus funciones respecto de establecer nuevas definiciones, acarreado una afectación a normas jerárquicamente superiores.

En el caso sujeto de análisis se determina que el artículo 2, refiere definiciones en materia de telecomunicaciones, por lo que contraviene el principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República, por haber establecido definiciones, que le corresponden jerárquicamente a una ley superior.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Puerto López.

4.- Las disposiciones contenidas en la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Puerto López, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 297 del 25 de julio de 2014, ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Hay que destacar que las normas impugnadas de la ordenanza municipal del cantón Puerto López son las contenidas en los artículos 1, 2, 3 y 18 por lo que al haberse dictaminado la inconstitucionalidad de varios de sus artículos en los problemas jurídicos precedentes, hay que determinar si el artículo 18 del mencionado artículo vulnera el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 300 de la Constitución, para lo cual se utilizará el análisis que ha desarrollado la Corte Constitucional dentro de la sentencia N.º 044-15-SIN-CC, caso N.º 0041-15-IN.

Es relevante establecer que a través de los principios tributarios consagrados en la Constitución, no solo que se limita la potestad tributaria de la que goza el Estado, sino que también, a través de dicha limitación, se genera una contrapartida entre las garantías del administrado y las actuaciones del Estado. Es por ello que estos principios inherentes al régimen tributario, a lo que la doctrina ha denominado principios constitucionales tributarios, se encuentran reconocidos en el artículo 300 de la Constitución de la República, el cual señala de manera expresa:

El Régimen Tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Es importante tomar en cuenta la existencia de otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento

jurídico⁷, así como en la propia jurisprudencia y doctrina en materia fiscal; principios que se encuentran implícitos en el régimen tributario sin necesidad de que la Constitución los señale, y que como tal, deben ser observados y aplicados por la autoridad tributaria en el ejercicio de sus atribuciones. Tal es el caso de principios como el de “proporcionalidad”, “capacidad contributiva” y de “no confiscatoriedad”, los cuales, pese a no constar en la Carta Suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución⁸.

Dicho esto, en base a los argumentos vertidos por el accionante, corresponde analizar si las tarifas fijadas dentro del artículo 18 de la Ordenanza, correspondientes al cobro de tasas generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras, así como a la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal en el cantón Puerto López, son contrarias o no al principio constitucional tributario de equidad. Para ello, resulta imprescindible partir de un breve análisis con respecto al tipo de tasa que se está aplicando en la referida ordenanza, así como las características y elementos que la rodean, previstas tanto en la norma como en la doctrina.

En primer lugar, debemos partir del hecho de que una tasa es por esencia una prestación obligatoria en favor del Estado y cuyo origen está establecido en un acto normativo, es decir, un tributo. Por ende, al tratarse de un gravamen impuesto por un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal en uso de su potestad tributaria prevista en la Constitución de la República⁹ y la ley¹⁰, le son plenamente aplicables los principios tributarios estudiados en el presente problema jurídico.

Conforme lo establece nuestro ordenamiento jurídico y en este caso en concreto el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, los gobiernos autónomos descentralizados municipales gozan de la potestad para crear tasas ante dos supuestos claramente identificables en la norma, lo que se conoce en

⁷ Código Tributario, artículo 5, señala: “Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad”.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 044-15-SIN-CC, caso N.º 0041-15-IN, determina: “Precisamente, dicha conexión entre principios tributarios fue reconocida por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de su sentencia N.º 004-11-SIN-CC, en donde se analizó el principio de capacidad contributiva al momento de sustentar la constitucionalidad de una norma, pese a que el mismo no se encuentra enunciado en la norma constitucional”.

⁹ Constitución de la República, artículo 264, establece: “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”.

¹⁰ Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, artículo 55, estipula: “Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras”

términos tributarios como hecho generador. El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias, en donde el gobierno municipal exige de los ciudadanos el pago de un monto económico ante el servicio real o potencial que brinde dicho Gobierno, siempre que, señala la ley¹¹, el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

Un segundo hecho generador por el cual un gobierno municipal puede obtener ingresos tributarios por medio de una tasa, es precisamente la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. Circunstancia que difiere de figuras jurídicas como el canon o arrendamiento, en la medida que estos son aplicables ante la utilización privativa de un bien público de uso particular o evidentemente, de un bien privado. En este tipo de tasa es evidente que el gobierno municipal no presta ningún servicio, sino que autoriza que los particulares hagan uso privativo y con fines comerciales de un espacio público de uso común. Precisamente, el hecho de que un particular ejerza actividades dentro de estos espacios de manera exclusiva y diferencial al resto de personas, elimina el sentido de gratuidad que existe en el uso de estos espacios y lo deriva en el nacimiento de una obligación tributaria.

Ahora bien, este segundo hecho generador para el cobro de una tasa, ciertamente ha tenido poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente en lo que se refiere a la fijación de tarifas. No obstante, el COOTAD reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, mismo que sirvió de base legal a fin de que el órgano legislativo del Municipio de Puerto López pueda crear la ordenanza objeto de análisis. Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones¹², norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su intento de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas dentro del tributo, establece de manera general en su párrafo tercero: “En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción”.

¹¹ Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, artículo 566, señala: “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”.

¹² Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015.

Una vez que esta Corte ha expuesto y desarrollado aquellos puntos que conciernen al caso concreto, es pertinente entrar a un análisis constitucional que nos permita dar una respuesta a la interrogante planteada, esto es, si las tarifas a las siete tasas fijadas por la Municipalidad de Puerto López, por el uso del espacio físico y aéreo dentro de su jurisdicción territorial, transgrede el principio tributario de equidad y junto a ello, al resto de principios desarrollados en el presente fallo. Dentro de este punto, bien vale la pena puntualizar que dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, no se pretende desconocer la potestad tributaria con la que cuenta de manera inherente el Estado y en este caso en particular los GADs municipales, pues ello, sería desconocer el propio mandato constitucional. No obstante, en base a los conceptos y principios que se han desarrollado en el problema jurídico, se deja en evidencia la posibilidad de que este organismo de justicia constitucional, pueda, de ser el caso, limitar o regular dicha potestad en base a los principios tributarios reconocidos en la Constitución de la República, circunstancia que guarda armonía con la pretensión del accionante, quien, a consideración de esta Corte, no intenta desconocer la creación de dichas tasas, sino el elevado costo de sus tarifas, asunto que precisamente deberá dilucidar este Organismo dada la connotación constitucional que ha alcanzado esta denuncia.

Dicho esto, se realizará un examen en términos comparativos de las tarifas fijadas entre la ordenanza vigente dentro del Distrito Metropolitano de Quito y la ordenanza objeto de la presente acción. Ahora bien, es importante señalar que el presente análisis no tiene otra intención que comparar la fijación de tarifas para el cobro de una misma tasa entre gobiernos seccionales que cuentan con iguales atribuciones de índole tributario, siendo claro que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe una regulación clara y expresa que disponga a las municipalidades parámetros por los cuales deba fijar las tarifas en tasa por ocupación de espacio público, más allá de lo previsto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, conforme se señaló previamente.

Así, la “Ordenanza Metropolitana que establece el régimen administrativo y aplicación de la licencia metropolitana urbanística de utilización o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio–LMU 40”¹³, establece dentro de su Capítulo VII, las tasas de utilización privativa o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio en el Distrito Metropolitano de Quito, en donde, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la ordenanza metropolitana fija una tarifa que varía entre los \$ 0.08 y 0.35 USD anuales por cada metro lineal de cable, dependiendo de la zona territorial en que se ubique dicho material. Por otro lado, según se establece en el artículo 18 de la Ordenanza del cantón Puerto López, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de \$ 0.10 USD por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de \$ 36.50 USD por cada metro de

cable; por lo tanto, en términos comparativos, esta última tarifa es cien veces más alta que la tarifa mayor (\$ 0.35 USD) fijada por el Distrito Metropolitano de Quito.

Al continuar con el análisis del artículo 18 de la Ordenanza, se puede observar de igual forma que en el resto de ocupaciones de espacios públicos por los cuales se cobra el tributo se establece una tarifa diaria y no anual. Es así que: 1) En el caso de estructuras metálicas para el uso de comunicación a celulares o canales de televisión, las contribuyentes deberán pagar diariamente el 20% de una remuneración básica unificada, es decir, \$ 73.20 USD diarios, si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2016¹⁴. 2) Igual circunstancia acontece con las antenas para servicios celulares, cuya tarifa diaria es del 20% de la RBU. 3) En el caso de las antenas para radio ayuda y radioaficionado la tarifa es de \$ 0.10 USD diarios por concepto de uso de espacio aéreo. 4) En el caso del uso de espacio aéreo a través de las antenas para radio emisoras comerciales, la tarifa asciende a \$ 1.50 USD diarios. 5) Para las antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital, la tarifa diaria es de \$ 0.03 USD y finalmente, 6) Por ocupación de espacio público que se produce con la colocación de un poste, el contribuyente debe pagar la tarifa diaria y permanente de \$ 0.25 USD.

Ahora bien, bajo el ánimo de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, bajo el título de “Análisis de impuestos y tasas municipales por derecho de vía para infraestructura de internet para ser considerada dentro de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del Ecuador”, que ha servido de base para determinar la constitucionalidad de ordenanzas¹⁵ que contienen similares tasas a las previstas en el artículo 18 de la Ordenanza emitida por el GAD municipal de Puerto López. El cual ciertamente puede orientar a este organismo a identificar si, conforme lo denuncia el accionante, las tarifas fijadas en el artículo 18 de la Ordenanza alcanzan valores desproporcionados a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobservado los principios tributarios previamente definidos.

En dicho informe se realiza un primer análisis comparativo entre las tasas que se cobran por igual concepto en varios países y dentro de ellos municipios en el continente americano, dando como conclusión que la carga tributaria en el pago de tasas municipales por “derecho de vía”; es decir, ocupación del espacio público con infraestructura de internet, fluctúa entre el 2.2% hasta el 10% de la facturación anual de las empresas de telecomunicaciones, lo cual es considerado como una carga tolerable.

¹³ Registro Oficial, edición especial N.º 132 del 14 de abril de 2011.

¹⁴ Acuerdo Ministerial N.º 0291 del 21 de diciembre de 2015, suplemento del Registro Oficial N.º 658 del 29 de diciembre de 2015.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencias N.º 0042-SIN-CC-2015, caso N.º 0043-SIN-CC-2015, entre otras.

Por otro lado, en un segundo análisis donde se aplican varias ordenanzas en el Ecuador que han sido denunciadas por su cobro elevado, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual que realiza la empresa por abonado fijo, arrojando como resultado las siguientes cifras:

Facturación anual por abonado fijo	Utilidad anual por abonado fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo	Tasa/Impuesto Municipal anual de ciertos Municipios/ GADS por abonado fijo
\$ 407.04 US	\$ 28.92 US	\$ 0.407 US	\$ 1,460.00 US

Luego de este análisis, la Escuela Superior Politécnica del Litoral concluye:

Es evidente que las tasas/impuestos municipales por derecho de vía por usuario, que están imponiendo algunos municipios del país a algunas operadoras de telecomunicaciones, exceden considerablemente al valor recaudado por el servicio de internet por usuario del país, y puede llegar a ser, de forma injustificada e ilógica, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio... Por lo que se recomienda un porcentaje de entre el 0% y el 2% de la facturación como impuesto municipal aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando.

En virtud a lo analizado, esta Corte observa que efectivamente las siete tarifas fijadas dentro del artículo denunciado alcanzan valores excesivos que afectan de manera considerable la economía de las empresas privadas que, bajo el afán de brindar el servicio comercial por el que fueron constituidas, se ven en la necesidad de hacer uso del espacio público, activando el hecho generador de las tasas reguladas en la ordenanza objeto de denuncia y en consecuencia, cumplir con el pago obligatorio de dicho tributo.

A partir de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la instalación de postes y líneas de media y baja tensión de líneas eléctricas y de telecomunicaciones aéreas y subterráneas en el cantón de Puerto López, atentan contra el principio de no confiscatoriedad, en la medida en que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente, la cual sobrepasa los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones. De tal manera que no solo se ve comprometida su capacidad de ahorro, sino también la propia posibilidad de obtener una renta como resultado de la actividad económica que realiza, circunstancias que denotan una confiscación a la propiedad, según lo califica la doctrina, particular que ha sido inobservado por el ente legislativo en el ejercicio de su potestad tributaria.

De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgrede el principio tributario de proporcionalidad en la medida que inobservan al concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que deberá asumir el sujeto pasivo en la obligación

tributaria, pues recordemos que dicho concepto representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas. En el presente caso, considerando los elevados montos que la Municipalidad de Puerto López pretende cobrar por concepto de tasas, inobserva la capacidad contributiva de las empresas al existir una desproporcionalidad entre su renta o utilidad y la carga tributaria que implica cumplir con dicha obligación, al punto que este último exceda los propios ingresos que percibe el contribuyente dentro de su actividad comercial, según se desprende del informe técnico que ha sido materia de análisis.

En igual medida, la inobservancia al principio de capacidad contributiva dentro de los tributos analizados, transgrede a su vez el principio tributario de razonabilidad, considerando que este último promueve la idea de que exista una justicia dentro de toda imposición fiscal, lo cual se puede alcanzar bajo el ideal de que cada sujeto responda según su aptitud de pago. Caso contrario, de cobrarse tributos cuyos valores sobrepasen dicha capacidad, el tributo carecerá de razonabilidad.

Finalmente, resta indicar que las tasas normadas en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la instalación de postes y líneas de media y baja tensión de líneas eléctricas y de telecomunicaciones aéreas y subterráneas, en el cantón Puerto López, transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad en la medida en que dicha imposición confiscatoria, desproporcionada e irracional, desmantela dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

Bajo el paradigma del Estado ecuatoriano como un Estado constitucional de derechos y justicia, cualquier contradicción de disposiciones normativas con el texto constitucional y en la especie con los derechos en ella consagrados será declarada inválida del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Del análisis desarrollado por la Corte Constitucional se evidencia que la norma contenida en el artículo 18 de la Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Puerto López, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 297 del 25 de julio de 2014, contravienen la Constitución.

Otras consideraciones adicionales

Dentro del análisis constitucional del caso en concreto y de la revisión de las sentencias que esta Corte Constitucional ha dictado, se determina que, a través de la sentencia N.º 053-15-SIN-CC, emitida dentro del caso 0023-15-IN del 21 de octubre de 2015, este máximo organismo de administración en justicia constitucional ya ha resuelto sobre la posible inconstitucionalidad de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o vía pública, y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales y jurídicas privadas en el cantón Puerto López; la cual, a su vez, dentro de la respectiva parte resolutive de la prenombrada sentencia dispone:

1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad planteada.
2. La Corte Constitucional del Ecuador con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Puerto López, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 297 del 25 de julio de 2014, declara la inconstitucionalidad de lo siguiente:
 - 2.1. En el artículo 1, de la palabra “subsuelo” y de la frase “uso del espacio aéreo”; por tanto, el referido artículo constará de la siguiente manera:

Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de estructuras, postes, y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el Cantón Puerto López, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

- 2.2. En el artículo 3 primer inciso en la frase “subsuelo y espacio aéreo” en consecuencia, el referido inciso constará de la siguiente forma:

Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.

La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:

- 2.3. La inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2 y 18 de la ordenanza objeto del presente análisis.

3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional, el 31 de marzo de 2015 y otras, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Por las consideraciones antes expuestas, esta Corte Constitucional considera que en función de los efectos del pronunciamiento de fondo y disposiciones ordenadas en la sentencia N.º 053-15-SIN-CC del 21 de octubre de 2015, dictada dentro del caso N.º 0023-15-IN, se debe reiterar y conminar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López estar al contenido y efectos de la sentencia N.º 053-15-SIN-CC del 21 de octubre de 2015, adecuando las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República y tomando en cuenta las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y otras sentencias relacionadas, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Disponer que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Puerto López esté a lo dispuesto en la sentencia N.º 053-15-SIN-CC del 21 de octubre de 2015.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 3 de febrero del 2016. Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0053-15-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 23 de febrero del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General.**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CAUSA N.º 0053-15-IN

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 11 de mayo del 2016, las 17:30.- **VISTOS.-** Agréguese al expediente constitucional el escrito presentado por el señor Andrés Donoso Echanique, procurador judicial de la compañía OTECEL S.A., mediante el cual solicita ampliación de la sentencia N.º 010-16-SIN-CC dictada el 3 de febrero de 2016, por el Pleno de la Corte Constitucional. Al respecto, esta Corte Constitucional realiza las siguientes **CONSIDERACIONES: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la solicitud de ampliación interpuesta, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en armonía a lo dispuesto por el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDO.-** El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”; sin embargo, esto no imposibilita a que las partes dentro de un proceso constitucional, pudieren solicitar ampliación de un fallo. En ese sentido, el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 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”. **TERCERO.-** En este sentido, el recurso de ampliación tiene por objeto, suplir cualquier omisión que se hubiera incurrido respecto de las alegaciones y pretensiones debidamente planteadas o, resolver algún punto sometido a consideración de esta Corte Constitucional que no se hubiera resuelto mediante sentencia. No obstante, en caso de proceder la ampliación, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la decisión; por lo tanto, las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma.- **CUARTO.-** La sentencia dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 3 de febrero de 2016, dispuso en su parte resolutive lo siguiente: “que el Gobierno

Autónomo Descentralizado del cantón Puerto López esté a lo dispuesto en la sentencia N.º 053-15-SIN-CC del 21 de octubre de 2015”; En efecto, y en virtud del análisis al caso concreto y de las sentencias expedidas con anterioridad por la Corte Constitucional, se determinó que mediante la sentencia N.º 053-15-SIN-CC emitida dentro del caso N.º 0023-15-IN del 21 de octubre de 2015, este máximo organismo de administración de justicia constitucional ya resolvió sobre la inconstitucionalidad de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o vía pública, y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales y jurídicas privadas en el cantón Puerto López; la cual, a su vez, dentro de la respectiva parte resolutive señaló: “... **1.** Aceptar la demanda de inconstitucionalidad planteada. **2.** La Corte Constitucional del Ecuador con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Puerto López, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N.º 297 del 25 de julio de 2014, declara la inconstitucionalidad de lo siguiente: **2.1.** En el artículo 1, de la palabra “subsuelo” y de la frase “uso del espacio aéreo”; por tanto, el referido artículo constará de la siguiente manera: Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de estructuras, postes, y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el Cantón Puerto López, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes. **2.2.** En el artículo 3 primer inciso en la frase “subsuelo y espacio aéreo” en consecuencia, el referido inciso constará de la siguiente forma: Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales. La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales. **2.3.** La inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2 y 18 de la ordenanza objeto del presente análisis. **3.** Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto López a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional,

el 31 de marzo de 2015 y otras, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República. **4.** Notifíquese, publíquese y cúmplase...”. **QUINTO.-** La petición de ampliación presentada por el recurrente, con relación al presente caso, se basa en los siguientes argumentos y peticiones: “... solicito que el Pleno de la Corte Constitucional amplíe la Sentencia y atienda, analice y resuelva el asunto (problema jurídico) propuesto por Otecel S.A. en relación con la violación de los principios constitucionales que regulan la prestación de los servicios públicos...”. **SEXTO.-** En la presente causa, la sentencia N.° 010-16-SIN-CC dictada el 3 de febrero de 2016, materia del pedido de ampliación, ha sido desarrollada y dictada de manera clara y completa, en función de que en cada uno de sus argumentos se reflejan notoriamente las razones que fundamentan la decisión adoptada y demuestran la debida motivación de la misma. De la lectura a la solicitud de ampliación presentada, se verifica que esta no tiene por objeto que se amplíe lo resuelto por este máximo organismo constitucional en la referida sentencia, sino que pretende que se pronuncie respecto a cuestiones ajenas al contenido de la sentencia, circunstancia que resulta improcedente. En base a las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional considera que la sentencia N.° 010-16-SIN-CC, emitida el 3 de febrero de 2016, no amerita ampliación, debido a que cumplió con justificar argumentadamente su decisión de acuerdo a los problemas jurídicos planteados; en consecuencia, se resuelve negar la solicitud de ampliación formulada por el señor Andrés Donoso Echanique, procurador judicial de la compañía OTECEL S.A., y se dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia expedida dentro de la presente causa. **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-**

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL.**

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiña Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 11 de mayo de 2016.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General.**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 22 de marzo de 2016

SENTENCIA N.° 011-16-SIS-CC

CASO N.° 0024-10-IS

LA CORTE CONSTITUCIONAL

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La doctora María Eugenia Yépez Borja, presentó acción de incumplimiento de la resolución dictada por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 8 de julio de 2009, dentro de la acción de amparo N.° 0384-08-RA.

El 4 de mayo de 2010, el secretario general de la Corte Constitucional, para el período de transición, certificó que en referencia a la acción N.° 0024-10-IS no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, sin embargo deja constancia que la causa tiene relación con el caso N.° 0384-08-RA (foja 16 expediente constitucional).

La Secretaría General de la Corte Constitucional, en atención al sorteo realizado por el Pleno del Organismo el 11 de mayo de 2010, remitió el presente caso al juez constitucional Alfonso Luz Yunes, para la sustanciación del mismo.

Mediante providencia del 18 de mayo de 2010 a las 09:30, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa con la finalidad de dar el trámite correspondiente a la misma, según lo establecido en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

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

Mediante memorando N.° 0162-CCE-SG-SUS-2013 del 1 de abril del 2013, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte, remitió el presente caso a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade, para la sustanciación del mismo.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiña Martínez, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 11 de noviembre de 2015 conoció y aprobó la excusa formulada por la jueza constitucional Wendy Molina Andrade para continuar conociendo la causa N.° 0024-10-IS, en tal virtud se dispuso el resorteo de la misma.

A través del memorando N.º 1551-CCE-SG-SUS-2015 del 18 de noviembre del 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte, remitió el presente caso a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza, para la sustanciación del mismo.

Mediante auto del 3 de febrero de 2016 a las 14:00, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 0024-10-IS y dispuso que se notifique a las partes procesales la recepción del proceso en sus respectivas casillas señaladas para el efecto. Así mismo, se convocó a las partes a la audiencia pública para el 3 de marzo de 2016 a las 14:00.

Antecedentes que dieron origen a la acción de incumplimiento

La doctora María Eugenia Yépez Borja, presentó acción de amparo constitucional en contra del doctor Héctor Zurita Martínez, director del Hospital Nivel 1 IESS del cantón Durán, impugnando el acto administrativo contenido en oficio N.º 322161101-1822-07 del 3 de diciembre de 2007, notificado el 2 de enero de 2008, mediante el cual “se le notificó con la conclusión de la relación que venía manteniendo con el IESS, en su calidad de Médica Postgradista, por más de tres años y le disponían que replazase al doctor Luis Rosas López, médico internista, durante el tiempo que dure su permiso por descanso médico”.

En su demanda, la accionante de manera expresa solicitó: “Que se deje sin efecto el oficio N.º 322161101-1822-07 del 3 de diciembre de 2007 y todos los actos administrativos subsecuentes; ordenar que se me pague: mi remuneración del mes de diciembre del 2007; el retroactivo de reliquidación de remuneraciones desde enero del 2006 hasta junio del 2007 que por el valor de siete mil cuatrocientos dieciocho 96/100 dólares se le adeuda. Ordenar que se me afilie al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por todo el tiempo que ha laborado en este Instituto, es decir, a partir de diciembre de 2004; y, que se me reintegre a mi puesto de trabajo, debiéndose ordenar el pago de mis remuneraciones por todo el tiempo que he estado fuera del Hospital Nivel 1, IESS -Durán, por la ilegal disposición del doctor Héctor Zurita Martínez”.

El juez primero de lo penal del Guayas resolvió inadmitir la acción de amparo constitucional presentada. Inconforme con la decisión, la doctora María Eugenia Yépez Borja presentó recurso de apelación.

La Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante resolución del 8 de julio de 2009, revocó la resolución subida en grado, y en consecuencia, concedió la acción de amparo propuesta por la doctora María Eugenia Yépez Borja, disponiendo que se la reintegre a su cargo y se devuelva el expediente al juez de instancia para los fines previstos en la ley. De esta decisión, el 4 de mayo de 2010, la legitimada activa presentó a la Corte Constitucional demanda de acción de incumplimiento de sentencia constitucional, manifestando que el IESS solo le ha reintegrado a su puesto de trabajo

y que, pese a sus múltiples requerimientos no se le ha cancelado los valores señalados en su demanda de amparo constitucional y que tampoco se ha realizado su afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Texto de la resolución cuyo cumplimiento se demanda

En lo principal, la resolución emitida por los jueces constitucionales de la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la acción de amparo N.º 0384-08-RA contiene lo siguiente:

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN. PRIMERA SALA. RESOLUCIÓN No. 0384-08-RA. Quito, D.M., 8 de julio de 2009. (...)

CONSIDERACIONES: SEXTA.- (...) El juzgador constitucional estima que lo acordado en el convenio en cuanto a la preparación de los médicos postgradistas, previa la obtención del título de especialistas, no puede exceder del año, en los términos concebidos para quienes realizan la preparación de internos, toda vez que de ser como en el caso que se examina se estaría distorsionando el espíritu del convenio. En definitiva, no puede el IESS bajo una negligencia que le es atribuible al no conformar la comisión administradora del convenio, que pudo haber regulado el tiempo de preparación para el médico especialista aprovecharse de su propia negligencia para pretender que los profesionales médicos, con en el caso, cumplan horarios en largas jornadas de atención a los pacientes del IESS, sin guía de ninguna naturaleza en cuanto a su especialización y hasta reemplazando a médicos de planta, sin percibir los beneficios que como servicio público debe recibir. Este examen permite concluir, en primer lugar, que el acto es ilegítimo porque fue firmado por una autoridad que no tenía competencia, según el convenio, para hacerlo; y, en segundo lugar, por cuanto por la forma de labores de la demandante que por el convenio no tenía cargo, se le hizo laborar como una profesional de planta como queda dicho. Así, al haberse actuado de la forma examinada, se han violado normas como las de los numerales 17 y 18 del Art. 23; los numerales 10 y 13 del Art. 24; y, los incisos segundo y tercero del numeral 9 del Art. 35 de la Constitución de 1998.

Por las consideraciones precedentes, **la Primera Sala de la Corte Constitucional**, en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución de 1998, en armonía con la vigente,

RESUELVE:

1.- Revocar la resolución subida en grado y, en consecuencia, conceder la acción de amparo propuesta por la doctora María Eugenia Yépez Borja disponiendo que se la reintegre a su cargo; y, 2.- Devolver el expediente al Juez de instancia para los fines previstos en la Ley...

Fundamentos y pretensión de la demanda

Detalle y fundamentos de la acción propuesta

La legitimada activa en su demanda manifiesta que el 8 de julio de 2009, los miembros de la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dictaron la resolución N.º 0384-08-RA, luego de conocer los antecedentes expuestos por la recurrente, esto es,

el reclamo de pago de sus remuneraciones desde el mes de diciembre de 2007, así como la cancelación del retroactivo de reliquidación de remuneración desde enero de 2006 hasta junio de 2007, pago que sí realizó el IESS a los demás médicos del Hospital; la afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por todo el tiempo que laboró en el Hospital y que se le reintegre a su puesto de trabajo, revocando la resolución subida en grado. En consecuencia, la Corte Constitucional, para el período de transición, le concedió la acción de amparo constitucional propuesta, disponiendo que se le reintegre a su cargo, por considerar el acto ilegítimo y violatorio de sus derechos constitucionales. Sentencia que fue remitida para su ejecución y cumplimiento al Juzgado Primero de lo Penal del Guayas el 20 de julio de 2009, mediante oficio N.º 0671/09/CC/IS, recibido el 23 de julio de 2009.

Menciona también que desde el 23 de julio de 2009, realizó varias gestiones legales con la finalidad de que el juez primero de lo penal del Guayas ejecute y haga cumplir la sentencia constitucional. Así, el 10 de noviembre de 2009, mediante oficio N.º 2008-003-JPPG el juez ejecutante dispuso al director del Hospital Nivel 1 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Durán, el reintegro a su puesto de trabajo, pero no dispuso la reparación integral respecto al pago de sus remuneraciones, ni su afiliación al IESS.

Finalmente, alega que en reiteradas ocasiones, mediante varios escritos solicitó la cancelación de sus remuneraciones y su afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, sin obtener una respuesta favorable. En este sentido, acompaña un detalle de cada una de sus peticiones, las cuales fueron dirigidas en el transcurso del año 2010 al doctor Víctor Romero Aguayo, director del Hospital de Nivel 1 del IESS-Durán y a la doctora Merly Solórzano Ferrín, directora provincial del IESS-Guayas.

Por lo manifestado, la accionante presenta acción constitucional de incumplimiento parcial de la resolución del 8 de julio de 2009, emitida por los jueces constitucionales de la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.

Petición concreta

La accionante solicita a la Corte Constitucional que el director del Hospital de Nivel 1 del IESS de Durán dé cumplimiento integral de la sentencia, es decir, que se le cancele las remuneraciones por todo el tiempo que ha estado fuera del Hospital Nivel 1 IESS del cantón Durán, su remuneración del mes de diciembre del 2007; el retroactivo de reliquidación de remuneraciones desde enero del 2006 hasta junio del 2007 y su afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

De la contestación a la demanda y sus argumentos

Ingeniera Bernardina Yullet Erazo Valverde, directora provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social

Comparece mediante escrito que obra a fojas 252 a 254 del expediente, y en lo principal manifiesta: Que la resolución

emitida por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 8 de julio de 2009, “en su parte resolutive dispuso revocar la resolución subida en grado y, en consecuencia, conceder la acción de amparo propuesta por la doctora María Eugenia Yépez Borja, ordenando que se la reintegre a su cargo. La resolución constitucional contiene dos puntos específicos a cumplir, el primero consiste en el reintegro de la doctora María Eugenia Yépez Borja al IESS; y el otro, que sea devuelto el expediente al Juez Primero de lo Penal para la ejecución de la resolución. En cuanto al primer punto de la resolución, éste se dio fiel cumplimiento mediante oficio No. 621100000-10839 PAD T: 65705-66125 con fecha 28 de diciembre de 2009, el Director General del IESS Economista Fernando Guijarro Cabezas envió al Abogado Ángel Rubio Game, Juez Primero de lo Penal del Guayas, en Guayaquil, [en éste] manifestó lo siguiente: En atención a su oficio 2008-005-003-JPPG del 10 de noviembre del 2009, que tiene relación al reintegro de la doctora MARIA EUGENIA YEPEZ BORJA, a su puesto de trabajo, comunico a usted, que mediante oficio 62100000-10316 PAD, la Subdirección de Recursos Humanos del IESS, en acatamiento a la Resolución constitucional No. 384-08-RA, solicitó a la doctora Merly Solórzano Ferrín, Directora Provincial del Guayas, dé estricto cumplimiento a dicha Resolución; según lo manifestado por la responsable de Recursos Humanos del Hospital de Durán, la mencionada profesional con fecha 1 de diciembre se ha reintegrado a sus funciones. Este oficio fue presentado al Juez de lo Penal del Guayas el 04 de enero de 2010” (sic).

Así mismo, menciona que “ante la solicitud del archivo del expediente por cuanto se había cumplido con lo dispuesto por la Sala de la Corte Constitucional, el Juez Primero de lo Penal del Guayas, con sede en Guayaquil, ordenó el archivo del expediente, de esta forma se dio efectivo cumplimiento a todo lo resuelto por la Sala de la Corte Constitucional”.

Finalmente, señala que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dio cumplimiento a lo ordenado en la resolución constitucional del 8 de julio de 2009, a tal punto que el juez executor de la resolución dispuso su archivo; por tanto, la acción de incumplimiento es improcedente.

Ingeniero Walter Fernando Luna Álvarez, director administrativo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del Hospital de Durán

A foja 258 del expediente constitucional, consta el informe del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Hospital de Durán, en el que “rechaza la acción planteada por ser totalmente IMPROCEDENTE y contraria a expresas disposiciones de la Constitución de la República del Ecuador; Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional; Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; Ley del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y sobre todo, pretende violar de manera flagrante la resolución dictada el 08 de julio de 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.”

Asimismo, menciona que “oportunamente el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dio cumplimiento, por

intermedio de su Director General, a todo lo ordenado en la resolución dictada por la Primera Sala de la Corte Constitucional, (...) esto es, la Dra. María Yépez Borja fue reintegrada a sus funciones, conforme se demuestra con el Oficio 62100000-10839 PAD de fecha 28 de diciembre de 2009, suscrito por el entonces Director General del IESS y dirigido al Juez Primero de lo Penal del Guayas. De esta manera la resolución de reintegro dictada por la Corte Constitucional ya se encuentra ejecutoriada, ejecutada y archivada.”

Por lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional se inadmita por improcedente la acción de incumplimiento de sentencia planteada por la legitimada activa doctora María Eugenia Yépez Borja, por ser una acción totalmente infundada, conforme así lo ha demostrado.

Procuraduría General del Estado

Comparece el doctor Néstor Arboleda Terán, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señalando casilla la constitucional N.º 18 para los fines pertinentes (fojas 85 del expediente constitucional).

Audiencia Pública

A fojas 260 del expediente constitucional consta la razón actuarial, a través de la cual se menciona que el 3 de marzo de 2016 a las 14:05, se realizó la audiencia pública del presente caso, a dicha diligencia comparecieron el abogado Vicente Gallardo Galeas, en representación de la legitimada activa, quien expuso sus argumentos de defensa, recalcando que su pretensión está dirigida a que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cumpla de manera integral la sentencia constitucional, esto es, que cancele a la doctora María Eugenia Yépez Borja: la remuneración del mes de diciembre del 2007; el pago del retroactivo de reliquidación de remuneraciones desde enero del 2006 hasta junio del 2007; el pago de remuneraciones por todo el tiempo que ha estado fuera del Hospital Nivel 1, IESS-Durán, por la ilegal disposición del doctor Héctor Zurita Martínez; y, la afiliación de la doctora Yépez al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por todo el tiempo que ha laborado en este Instituto, es decir, a partir de diciembre de 2004.

De igual forma, comparecieron a la diligencia los abogados Carlos Yanchapanta y José Villagrán en representación de la directora provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del director administrativo del IESS -Hospital de Durán –legitimado pasivo–, señalando en lo principal que oportunamente el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por intermedio de su director general, dio cumplimiento a todo lo ordenado en la resolución dictada por la Primera Sala de la Corte Constitucional, esto es, procedió a reintegrar a la doctora María Eugenia Yépez Borja a su puesto de trabajo; y en consecuencia, el juez primero de lo penal del Guayas, con sede en Guayaquil, ordenó el archivo del expediente.

Pese a haber sido debidamente notificados con el auto anteriormente mencionado, conforme consta a foja 238

del expediente constitucional, no comparecieron a la audiencia pública el juez de la Unidad Judicial Penal Norte 1 de Guayaquil, ni el procurador general del Estado.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 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, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 11 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

La doctora María Eugenia Yépez Borja, por sus propios derechos se encuentra legitimada para presentar esta acción, en virtud del artículo 439 de la Constitución de la República, que determina que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano de manera individual o colectiva, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 9 literal a y 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional

Naturaleza de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales

Según lo prescrito en los artículos 429 y 436 numeral 9 de la Constitución de la República, a la Corte Constitucional le ha sido otorgada la potestad de ser el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en dicha materia; lo cual, a su vez, le faculta para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, desplegando así, la mayor cantidad de mecanismos jurídicos a favor de las personas a fin de garantizar que sus sentencias y dictámenes constitucionales sean materializados.

En efecto, el ordenamiento constitucional ha dotado de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, cuya competencia le corresponde a la Corte Constitucional, quien verifica el cumplimiento o incumplimiento de la sentencia en firme, y en caso de constatar la falta de cumplimiento de la decisión, dispondrá la ejecución inmediata de la misma, en base a lo dispuesto en ella por el juez de instancia, siempre y cuando dicha decisión sea conforme a lo dispuesto por la Constitución de la República y a la ley que rige la materia. De esta manera coadyuva ostensiblemente con la protección y goce de los derechos constitucionales de las personas, ante posibles vulneraciones de los mismos por parte de quienes están en la obligación constitucional y legal de dar cumplimiento a las sentencias emitidas en materia de garantías jurisdiccionales.

En sentencia N.º 001-13-SIS-CC, caso N.º 0015-12-IS, esta Corte ha señalado lo siguiente:

... para tutelar, proteger y remediar los efectos que producen los retardos del cumplimiento de sentencias y dictámenes dictados en garantías jurisdiccionales, se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, atendiendo al principio de tutela judicial efectiva. El alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales, no han cumplido con lo ordenado, o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado¹.

Por tanto, la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, emerge como un mecanismo constitucional ejecutor de las decisiones constitucionales, toda vez que:

... Los procesos judiciales solo terminan con la aplicación íntegra de la sentencia o la reparación integral del derecho vulnerado; en otras palabras, gracias a esta garantía, los procesos constitucionales no llegan a su fin con la expedición de la sentencia, sino cuando haya cumplido con todos los actos que se haya dispuesto en ella y se ha llevado a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados, tarea que además le corresponde a la Corte vigilar conforme sus atribuciones².

La competencia de la Corte Constitucional en las acciones de incumplimiento de sentencias constitucionales se limita a hacer cumplir lo dictado por: i) Los jueces ordinarios en materia de garantías jurisdiccionales en sentencias ejecutoriadas; ii) Las emitidas por esta Corte, y iii) Los fallos del ex Tribunal Constitucional. En este sentido, esta Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

... A partir de la activación de un incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, su análisis se circunscribe en la ejecución de aquella sentencia o resolución ya expedida por el juez competente...³.

Conforme al criterio que precede, este Órgano constitucional mediante acción de incumplimiento de sentencia y dictamen constitucional, no puede entrar a analizar el asunto que fue materia de la acción de amparo, por cuanto el mismo fue analizado y resuelto en su momento por los jueces con competencia para ello y porque además, en el ordenamiento jurídico constitucional existen otras garantías jurisdiccionales idóneas para examinar si en las decisiones emitidas en dicha materia, se ha vulnerado o no algún derecho constitucional.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SIS-CC, caso N.º 0015-12-IS

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-13-SIS-CC, caso N.º 0047-10-IS.

³ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0008-09-SIS, caso N.º 009-09-IS.

Determinación y resolución de los problemas jurídicos

La Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación de los siguientes problemas jurídicos.

1. ¿Cuál es el efecto que produce la resolución del 8 de julio de 2009, emitida por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la acción de amparo N.º 0384-08-RA?
2. ¿El Director del Hospital de Nivel 1 del IESS del cantón Durán, ha dado efectivo cumplimiento a la resolución signada con el N.º 0384-08-RA, dictada el 8 de julio de 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición?

Resolución de los problemas jurídicos planteados

1. ¿Cuál es el efecto que produce la resolución del 8 de julio de 2009, emitida por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la acción de amparo N.º 0384-08-RA?

De la lectura de la resolución constitucional transcrita en líneas anteriores se puede colegir, que la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, revocó la decisión del juez primero de lo penal del Guayas y se circunscribió a “conceder la acción de amparo propuesta por la doctora María Eugenia Yépez Borja, disponiendo que se la reintegre a su cargo”, sin otro señalamiento adicional.

De ahí que para determinar si existió o no incumplimiento de la resolución dictada por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, es necesario recurrir a la pretensión específica que formuló la legitimada activa en su demanda de acción de amparo. Para el efecto, nos remitimos al contenido de la demanda de acción de amparo del juicio N.º 003- 2008, tramitado en el juzgado primero de lo penal del Guayas, en la que expresamente se señala:

... muy respetuosamente me permito solicitar que su autoridad (...) deje sin efecto el Oficio No. 322161101-1822-07 de fecha diciembre 3 del 2007 y todos los actos administrativos subsecuentes. Además, deberá ordenarse que se me pague mi remuneración del mes de diciembre del 2007; que se me pague el retroactivo de reliquidación de remuneraciones desde enero del 2006 hasta junio del 2007 que por el valor de siete mil cuatrocientos dieciocho 96/100 dólares se me adeuda; que se proceda a afiliarme al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social por todo el tiempo que he laborado en el Instituto, es decir, a partir de diciembre del 2004; y por supuesto, que se me reintegre a mi puesto de trabajo, debiéndose ordenar el pago de mis remuneraciones por todo el tiempo que he estado fuera del Hospital Nivel 1, IESS Durán. (fojas 1 a 5 expediente constitucional anexos).

Así, este Organismo estima que luego de haber determinado la petición de la doctora María Eugenia Yépez Borja en la acción de amparo presentada, es menester considerar

el criterio aplicado por la Corte Constitucional, para el período de transición, en casos similares, en los que señaló: “Debe entenderse, entonces que sí el Tribunal Constitucional decidió en la resolución que se acepta la acción de amparo, sin duda, tal mandato comprendía tanto que se reintegre al legitimado activo a su trabajo y el pago de sus remuneraciones y demás beneficios económicos reclamados⁴”.

En el caso *sub examine*, la legitimada activa de la acción constitucional, en su escrito inicial ha sido enfática en señalar que:

... Existe un incumplimiento a la resolución dictada por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, pues el Juez Primero de lo Penal del Guayas violando la Constitución, dispuso al Director del Hospital Nivel 1 del IESS del cantón Durán mi reintegro a mi puesto de trabajo, pero sin disponer la reparación integral de mis derechos constitucionales, esto es, el derecho de mis remuneraciones; mi derecho de afiliación al IESS y mi derecho al pago del retroactivo de mis remuneraciones, a pesar de mis reiterados pedidos, solicitudes y quejas. (sic)

Así mismo, del expediente constitucional y de lo señalado por el abogado de la legitimada activa en la audiencia pública, se observa que ha realizado varios petitorios al juez de instancia y al director del Hospital de Nivel 1 del IESS del cantón Durán, el 1 de diciembre de 2009, 12 de enero de 2010, 4 de febrero de 2010, 10 y 12 de marzo de 2010, sin recibir una contestación a las mimas.

De lo expuesto, esta Corte determina que el efecto que produce la resolución constitucional N.º 0384-08-RA, objeto de esta garantía constitucional, es que la misma se entenderá cumplida solo cuando, en primer lugar, la accionante sea reintegrada a su puesto de trabajo y, en segundo lugar, cuando se cancele a la doctora María Eugenia Yépez Borja: las remuneraciones por todo el tiempo que estuvo fuera del Hospital Nivel 1, IESS del cantón Durán, su remuneración del mes de diciembre del 2007; el retroactivo de reliquidación de remuneraciones desde enero del 2006 hasta junio del 2007 y, su afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde diciembre de 2004 hasta el 30 de noviembre de 2009.

2. ¿El Director del Hospital de Nivel 1 del IESS del cantón Durán ha dado efectivo cumplimiento a la resolución signada con el N.º 0384-08-RA, dictada el 8 de julio de 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición?

Del expediente constitucional se observa que la ingeniera Bernardina Yullet Erazo Valverde, directora provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a fojas 252 a 254, manifiesta que la resolución del 8 de julio de 2009, emitida por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición,

“contiene de manera clara dos puntos específicos a cumplir, el primero consiste en el reintegro de la doctora María Eugenia Yépez Borja al IESS; y el otro, que sea devuelto en expediente al juez primero de lo penal para la ejecución de la resolución”, en cumplimiento a lo ordenado, mediante “oficio No. 62100000-10316 PAD de 28 de diciembre de 2009, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social comunica al juez primero de lo Penal del Guayas que con fecha 01 de diciembre de 2009 se ha reintegrado a la doctora María Eugenia Yépez Borja a su puesto de trabajo”. Y en lo concerniente a la cancelación de las remuneraciones se manifiesta que en la resolución constitucional no se dispuso de manera expresa el pago de ningún valor en favor de la doctora Yépez y, por esta razón, solicitaron al juez de instancia el archivo del expediente.

En el mismo sentido, el ingeniero Walter Fernando Luna Álvarez, en calidad de director administrativo del Hospital de Nivel 1 del IESS del cantón Durán (fojas 258 a 259) manifestó que: “oportunamente el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social dio cumplimiento, por intermedio de su Director General, a todo lo ordenado en la resolución dictada por la Primera Sala de la Corte Constitucional para el período de transición”, recalando que: “la Resolución final con efecto de sentencia dictada en la acción de amparo constitucional se encuentra en firme; es decir, es definitiva e inamovible; en consecuencia, no se la puede interpretar incluso ni siquiera por el Juez Primero de lo Penal del Guayas que le competía ejecutarla; y quien luego de verificar su cumplimiento dispuso el archivo de la causa, por tanto no hay ninguna obligación legal de pagar remuneraciones a la Dra. Yépez, salvo nueva sentencia en firme producto de otra acción legal que pudiera darse sobre el caso” (sic).

En su intervención, el abogado Carlos Yanchapanta, en representación de la directora provincial del guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y del Director Administrativo del Hospital de Nivel 1 del IESS del cantón Durán, indicó que: “en cumplimiento a la resolución constitucional dictada en la acción de amparo N.º 0384-08-RA, el 1 de diciembre de 2009, la doctora María Eugenia Yépez Borja fue reintegrada a su puesto de trabajo y, que conforme consta en el Memorando N.º IESS-HDUR-UATH-2016-0057-M del 20 de febrero de 2016, la doctora Yépez se encuentra afiliada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde el 1 de diciembre de 2009 hasta la presente fecha”.

Lo mencionado por los representantes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Guayaquil y la revisión del expediente constitucional, nos permite señalar que en el caso *sub examine*, el 1 de diciembre de 2009, la doctora María Eugenia Yépez Borja fue reintegrada a su puesto de trabajo, en el cargo de médica especialista en neurología del Hospital de Nivel 1 del IESS del cantón Durán y, que a partir de esa fecha se encuentra afiliada al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; sin embargo, no se observa que se le haya cancelado las remuneraciones dejadas de percibir por la accionante durante el tiempo que estuvo cesada esto es, entre el 2 de enero de 2008 y el 31 de noviembre de 2009, así como, el pago de su remuneración del mes de diciembre del 2007; el retroactivo

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, período de transición, resolución N.º 1519-2007-RA, expedida por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.

de reliquidación de remuneraciones desde enero del 2006 hasta junio del 2007, y su afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde diciembre de 2004 hasta el 30 de noviembre de 2009.

De lo expuesto, se concluye que los representantes del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de Guayaquil han incumplido parcialmente la resolución dictada por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del caso N.º 0384-08-RA, en lo que tiene que ver al pago de haberes dejados de percibir desde su separación hasta su reincorporación como médico especialista en neurología en el Hospital del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Durán, al pago de su remuneración por el mes de diciembre del 2007; el retroactivo de reliquidación de remuneraciones desde enero del 2006 hasta junio del 2007 y, en su afiliación al IESS desde que inició su relación laboral hasta que fue reintegrada a su puesto de trabajo.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

El artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República, establece que presentada una acción en garantías jurisdiccionales, la jueza o juez deberá resolver la causa mediante sentencia y en caso de constatar la vulneración de derecho, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.

El artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), prevé que las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la vulneración de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación.

En esa misma línea, el artículo 18 de la LOGJCC determina que en caso de declararse vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. La reparación integral procurará que la persona o personas titulares del derecho vulnerado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación. La reparación podrá incluir entre otras formas⁵, la compensación económica o patrimonial.

Mientras que, el artículo 19 de la LOGJCC establece respecto a la reparación económica, lo siguiente:

Art. 19.- Reparación económica.- 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 verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite⁶.

El 13 de junio de 2013, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN, en la cual en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República del Ecuador, se emitió la siguiente regla jurisprudencial:

El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos.

De esta manera, la sustanciación de los procesos de ejecución de reparación económica derivada de una sentencia emitida en garantías jurisdiccionales deben sustentarse tanto en lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC, como en lo que determina la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN.

Además, conviene referir que la parte motiva de la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN, establece importantes consideraciones para la correcta interpretación de la regla jurisprudencial, mismas que deben servir de pauta para la sustanciación de los procesos de ejecución de reparación económica derivada de garantías jurisdiccionales por parte de las juezas y jueces competentes.

Así, la Corte Constitucional deja claro que:

... la determinación del monto de la reparación económica, consecuencia de la declaración de una vulneración de derechos, no generará un nuevo proceso de conocimiento, sino exclusivamente una cuantificación dentro de un trámite de ejecución de la sentencia constitucional, pues de lo contrario, la ejecución de las decisiones constitucionales quedarían a la expensa de que estas se ratifiquen en un nuevo proceso en la justicia ordinaria que declare la vulneración del derecho. En efecto, el proceso de cuantificación de reparación económica no es un proceso en el que se debatirá nuevamente las situaciones acerca de los hechos que dieron lugar a la declaración de la vulneración del derecho y si esta se verificó o no, sino que se limita a ser un procedimiento de puro derecho en el que se cuantifique la reparación económica.⁷

... un trámite que determina un monto económico dentro de la fase de ejecución de la sentencia constitucional, el mismo que

⁵ La restitución del derecho, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud.

⁶ Artículo modificado mediante sentencia N.º 004-13-SAN-CC, emitida dentro de la causa N.º 0015-10-AN, por el Pleno de la Corte Constitucional.

⁷ Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, página 25, párrafo 5.

debe ser ágil, para lo cual se debe emplear todos los medios necesarios para el cumplimiento del principio de celeridad en materia constitucional.⁸

Lo anterior mantiene armonía con lo dispuesto en el artículo 86 numeral 2 literal b) de la Constitución de la República, que establece en su parte pertinente: “Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: ... b) El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz”.

De conformidad con la documentación remitida por los tribunales contenciosos administrativos del país, en atención a lo dispuesto en el oficio N.º 263-2014-CCE-P del 11 de junio de 2014, por el presidente de la Corte Constitucional del Ecuador, se observó que en su mayoría los procesos de ejecución de reparación económica no están siendo sustanciados con la celeridad que corresponde. Tanto es así, que de la última información presentada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 1 con sede en Quito, respecto del proceso de ejecución de reparación económica N.º 17811-2014-1609, se encontró que dicho proceso duró aproximadamente nueve meses⁹.

Lo anterior, parece responder a una falta de uniformidad en la sustanciación de los procesos de ejecución de reparación económica por parte de los tribunales contenciosos administrativos del país. De ahí que, de la información presentada se encontraron diferencias en la forma de ingreso de la causa a la judicatura, la presentación de alegatos por parte de los involucrados, apertura o no de períodos de prueba, la emisión de sentencias, la utilización de informes periciales y la ejecución de la decisión. Además, las diferencias se evidenciaron tanto dentro de la misma judicatura como entre los distintos tribunales contenciosos administrativos, como se advirtió de la información conocida por el Pleno del Organismo en sesión de 17 de marzo de 2016¹⁰.

De esta manera, la Corte Constitucional estima necesario esclarecer la forma como deberían sustanciarse en general los procesos de ejecución de reparación económica derivados de garantías jurisdiccionales.

Una vez emitida una sentencia dentro de una causa de garantías jurisdiccionales, dentro de la cual se ordenó una medida de reparación económica a favor de la víctima, debe identificarse claramente en la parte resolutoria del fallo si la indemnización ordenada debe ser cancelada por un particular o por el Estado.

En el caso que sea un **particular** el encargado del pago, la autoridad competente para sustanciar y resolver el proceso de ejecución de reparación económica, es la **misma jueza**

o juez que conoció en primera instancia la causa de garantías jurisdiccionales mediante un proceso verbal sumario, conforme establece el artículo 19 de la LOGJCC; sin embargo, a partir de mayo de 2016, en atención a lo que establece el Código Orgánico General de Procesos (COGEP)¹¹ estos procesos deberán tramitarse a través del proceso sumario, según la disposición reformativa primera numeral 2 del COGEP.

En el caso de que sea el **Estado** el encargado del pago, la autoridad competente para sustanciar y resolver el proceso de ejecución de reparación económica, es el **tribunal contencioso administrativo competente** en razón de la jurisdicción, esto es:

1. Tribunal Contencioso Administrativo N.º 1, con sede en Quito, jurisdicción en las provincias de Pichincha, Bolívar, Carchi, Chimborazo, Imbabura, Napo, Orellana, Pastaza, Santo Domingo de los Tsáchilas, Sucumbíos y Tungurahua.
2. Tribunal Contencioso Administrativo N.º 2, con sede en Guayaquil, jurisdicción en las provincias de Guayas, Santa Elena, El Oro, Galápagos y Los Ríos.
3. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 3, con sede en Cuenca, jurisdicción en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.
4. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4, con sede en la ciudad de Portoviejo, jurisdicción en las provincias de Manabí y Esmeraldas.
5. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 5, con sede en la ciudad de Loja, jurisdicción en las provincias de Loja y Zamora Chinchipe.

Vale anotar que, el proceso de ejecución de reparación económica, que deberá tramitarse ante el juez de garantías jurisdiccionales como ante el tribunal contencioso administrativo correspondiente, equivale a un proceso de ejecución en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos, en tanto no constituye un proceso de conocimiento¹².

Trámite del proceso de ejecución de reparación económica ante la jurisdicción contencioso administrativo

Cuando el Estado sea el encargado del pago, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa a través de un proceso de

⁸ Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, página 27, párrafo 1, parte final.

⁹ Informe jurídico remitido al Pleno del Organismo con oficio N.º 0483-STJ-I-CCE-2015 del 20 de octubre de 2015.

¹⁰ Secretaría Técnica Jurisdiccional, informe jurídico remitido al Pleno del Organismo, mediante oficio N.º 0078-STJ-I-CCE-2016, del 24 de febrero de 2016.

¹¹ Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Registro Oficial suplemento 506 del 22 de mayo de 2015. Su entrada en vigencia será luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN

ejecución. Vale destacar que la Corte Constitucional ha señalado enfáticamente que el proceso de ejecución de la sentencia constitucional es diferente a un juicio de ejecución o juicio ejecutivo; esto en atención a los principios de celeridad y simplicidad en materia constitucional, por lo que el proceso de ejecución de las sentencias constitucionales debe realizarse de manera rápida y diligente¹³.

Sobre esa base, pese a la no existencia de una ley que regule el proceso de ejecución en sede contencioso administrativa, en la práctica, éste opera de manera análoga al trámite previsto para el silencio administrativo positivo, lo cual implica que no se trata de un nuevo proceso de conocimiento, sino de ejecución; por tanto, no se puede volver a conocer el fondo del asunto, lo cual se encuentra sustentado en los fallos de triple reiteración emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia (actual Corte Nacional de Justicia).

Así, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en garantías jurisdiccionales, en razón de la sencillez, rapidez y eficacia que lo caracteriza debe contener las siguientes fases:

1. Inicio
2. Sustanciación
3. Resolución
4. Ejecución

1. Inicio del proceso de ejecución

Con objeto de evitar dilaciones en el proceso frente a la eventualidad de que las partes procesales no activen el proceso de reparación económica, corresponde principalmente al juez de instancia la remisión del expediente respectivo y la sentencia en que se ordenó dicha medida a la judicatura contencioso administrativa competente, estimando que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 numeral 2 de la Constitución de la República siendo el juez del lugar en que se originó el acto u omisión o donde se producen sus efectos el competente de sustanciar la garantía jurisdiccional en primera instancia, también es el competente para ejecutar la sentencia que se emita en dicha garantía. En concordancia con lo anotado, los artículos 21 y 163 de la LOGJCC, establecen que las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado, y el artículo 142 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que corresponde al juez de instancia la ejecución de las sentencias.

Además, el artículo 86 numeral 3 de la Constitución de la República es claro en señalar que el juez debe declarar la vulneración del derecho, ordenar la reparación integral,

material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, debiendo remitir copias certificadas de la sentencia a la autoridad contencioso administrativa competente en el caso en que el obligado a cancelar sea el Estado; o iniciar por sí y ante sí el proceso sumario en el caso en que el obligado sea un particular.

De esta manera, cuando el obligado de cubrir la reparación económica parte de la reparación integral sea el Estado, el proceso de ejecución de reparación económica inicia a partir de la disposición constitucional constante en la sentencia constitucional ejecutoriada, para lo cual el juez de primera instancia, según sea el caso, en el término máximo de 10 días, a partir de la notificación de la sentencia constitucional ejecutoriada, deberá remitir el expediente respectivo y la sentencia constitucional en que se ordenó dicha medida a la judicatura contenciosa administrativa competente. En el caso que el juez de instancia incumpliere su obligación, la solicitud de inicio del proceso puede realizarla la persona beneficiaria de la reparación económica y/o el sujeto obligado, sin perjuicio del incumplimiento de sentencia en el que incurra el juez de instancia. En el caso que sea la Corte Constitucional la que emita la sentencia constitucional en la que se disponga que parte de la reparación integral sea cuantificada por el contencioso administrativo, remitirá el expediente constitucional, junto con la sentencia en el término máximo de 10 días a partir de la notificación de la sentencia.

2. Sustanciación del proceso de ejecución

Esta Corte Constitucional insiste en que los procesos de ejecución de reparación económica derivados de garantías jurisdiccionales, deben ser tramitados en atención a los principios dispuestos en el artículo 86 numeral 2 literal a de la Constitución de la República, esto es, con sencillez, rapidez y eficacia, en tanto su finalidad es garantizar el cumplimiento efectivo de la reparación integral ordenada, lo que constituye un verdadero derecho constitucional y derecho humano, de acuerdo a lo que establecen las normas pertinentes de la Constitución de la República; los Principios y Directrices Básicos sobre Reparaciones Integrales de la Organización de las Naciones Unidas (2005); los Lineamientos Principales para una Política Integral de Reparaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008); y, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Constitucional del Ecuador.

De esta manera, por tratarse de un proceso de ejecución y no de conocimiento no tienen lugar las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento, tales como, presentación de demanda, concesión de términos para la presentación de excepciones por parte del demandado, apertura de prueba, aceptación de alegatos, designaciones de varios peritos por impugnaciones reiteradas a los informes periciales, entre otros¹⁴.

¹³ Oficio N.º 0574-CCE-SG-SUS-2013, del 27 de noviembre de 2013, remitido a los jueces del Tribunal de lo Contencioso Administración N.º 1, respecto de la decisión del Pleno de la Corte Constitucional adoptada en sesión del 26 de noviembre de 2013.

¹⁴ Secretaría Técnica Jurisdiccional, conclusión en el informe de Verificación de Sentencias *In Situ* N.º 001-CSDC-VIS.

Tampoco son admisibles escritos, providencias o diligencias que tiendan a retardar el proceso de ejecución, esto debido a que si bien el artículo 19 de la LOGJCC establece que la determinación del monto se tramitará en "... juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado"; el término *juicio* constituye una terminología en desuso en la medida en que conforme la propia Corte Constitucional ha señalado la determinación del monto de la reparación económica, no genera un nuevo proceso de conocimiento, sino exclusivamente una cuantificación dentro de un trámite de ejecución.¹⁵

Sobre esa base, la sustanciación del proceso de ejecución deberá cumplir con las siguientes directrices:

a) Auto de avoco conocimiento y notificación a las partes procesales

Una vez solicitado el inicio del proceso de ejecución de reparación económica, la autoridad contencioso administrativa competente deberá mediante auto, en el término de 5 días, avocar conocimiento de la causa, en atención a lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC y la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN.

El auto en que se avoque conocimiento será notificado a las partes procesales en las casillas judiciales o correos electrónicos señalados por las partes en el proceso de ejecución, o en los que consten en el proceso de garantías jurisdiccionales que derivó en la sentencia que contiene la medida de reparación económica.

En la misma providencia en que se avoque conocimiento, se deberá nombrar perito para que realice el cálculo de la reparación económica; disponer la fecha de su posesión; el término para la presentación del informe pericial; la fijación de los honorarios profesionales que deberán ser cancelados por el sujeto obligado, salvo acuerdo en contrario; y, se establecerá término para que las partes procesales presenten la documentación pertinente que servirá de base para el informe pericial, bajo apercibimiento que el informe se elaborará en atención a la información presentada por cualquiera de las partes.

En caso de no contar con copias o el original del expediente constitucional inicial, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, avocará conocimiento de la causa y solicitará de forma inmediata que el juez de instancia remita el expediente respectivo, luego de lo cual nombrará perito para que realice el cálculo de la reparación económica; dispondrá la fecha de su posesión; el término para la presentación del informe pericial; la fijación de los honorarios profesionales que deberán ser cancelados por el sujeto obligado, salvo acuerdo en contrario; y, establecerá término para que las partes procesales presenten la documentación pertinente que servirá de base para el informe pericial, bajo apercibimiento que el informe se elaborará en atención a la información presentada por cualquiera de las partes.

b) Informe pericial

El perito elaborará el informe pericial sobre la base de la documentación presentada por las partes procesales y la que conste del expediente constitucional. En el caso en que solo una de las partes presente documentación, el perito utilizará únicamente la información que conste de la documentación presentada y la contenida en el expediente constitucional. Si ninguna de las partes remite documentación, el perito se servirá de la información del expediente constitucional y aquella información que sea pública.

Una vez recibido el informe pericial, el tribunal contencioso administrativo de forma inmediata correrá traslado con el mismo a las partes procesales, por un término máximo de tres días, con el objeto de que presenten las observaciones que consideren pertinentes. Dichas observaciones junto con el informe pericial serán analizadas por el órgano contencioso administrativo y de estimar que las mismas son justificadas en atención a criterios técnicos, se pedirá que el perito realice la corrección, aclaración o ampliación respectiva; de lo contrario la autoridad jurisdiccional deberá resolver sobre la base del informe pericial presentado.

Los informes periciales emitidos durante la vigencia del Código de Procedimiento Civil –Codificación N.º 11, publicada en Registro Oficial suplemento 58 del 12 de julio de 2005– de acuerdo a su artículo 258¹⁶, pueden ser impugnados al amparo del error esencial; no obstante, la autoridad jurisdiccional deberá atender a tal requerimiento sobre la base de los principios de la justicia constitucional, celeridad, sencillez y eficacia. Mientras que, los informes periciales emitidos a partir de mayo de 2016, de acuerdo al Código Orgánico General de Procesos, publicado en el Registro Oficial suplemento 506 del 22 de mayo de 2015, no serán susceptibles de tal impugnación estimando que en este cuerpo normativo no se prevé dicho error.

Únicamente en caso de duda debidamente justificada de parte de la autoridad jurisdiccional, que no responderá a la petición de las partes procesales, se podrá ordenar un nuevo peritaje, cuyo informe será puesto a conocimiento de las partes procesales y servirá de sustento para la resolución del órgano jurisdiccional.

En el proceso de determinación económica, como parte de la reparación integral, son admisibles el máximo de dos peritajes.

3. Resolución del proceso de ejecución

Una vez concluida la fase de sustanciación, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, deberá emitir su resolución debidamente motivada, a través de un auto resolutorio, en que se determinará con claridad

¹⁵ Sentencia N.º 004-13-SAN-CC, página 25, párrafo 5.

¹⁶ Art. 258.- Si el dictamen pericial adoleciere de error esencial, probado éste sumariamente, deberá el juez, a petición de parte o de oficio, ordenar que se corrija por otro u otros peritos, sin perjuicio de la responsabilidad en que los anteriores hubieren incurrido por dolo o mala fe.

el monto que debe ser cancelado por el sujeto obligado como reparación económica a favor del beneficiario de la medida; además, deberá establecerse el término y condiciones para el pago respectivo.

La Corte Constitucional es enfática en señalar que el proceso de determinación económica, como parte de la reparación integral, no es un nuevo proceso, sino tan solo un procedimiento de ejecución, razón por la cual, la determinación de vulneración de derecho y la respectiva reparación integral constarán en sentencia o auto definitivo, de ahí que en el proceso de determinación económica no se puede nuevamente dictar una sentencia, pues lo que corresponde es un auto resolutorio en el que se cuantifica la determinación dispuesta en la decisión constitucional principal.

Cuando la determinación del monto por las particulares circunstancias del caso concreto resulte compleja, como acaece cuando la reparación corresponde a una vulneración ocurrida cuando el Ecuador utilizaba como moneda de curso legal el “sucre”, la autoridad jurisdiccional competente al momento de determinar el monto de reparación económica debe considerar los siguientes aspectos¹⁷:

- 1) La retención ilegítima de recursos económicos sufrida por la persona beneficiaria, en razón de lo cual se deberán considerar los intereses sobre la base del valor del dinero en el tiempo;
- 2) El cambio de moneda adoptado en el Ecuador en el año 2000, mediante el cual se sustituyó el “sucre” como moneda de curso legal y se adoptó el “Dólar de los Estados Unidos de América”;
- 3) El costo de la vida en los diferentes períodos, es decir el correspondiente a los años en que se retuvieron los recursos económicos de la persona beneficiaria deben ser considerados en valor presente, siendo necesaria la realización de un cálculo actuarial, que de ninguna manera se traduce en la simple liquidación con base a lo dispuesto en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador.

De la decisión que emita el tribunal contencioso administrativo, no podrá interponerse ningún recurso en tanto se trata de un proceso de única instancia. Sin embargo, en el caso en que las partes procesales consideren que el auto resolutorio es vulneratorio de sus derechos constitucionales, pondrán dicho particular en conocimiento de la Corte Constitucional ya sea a través de una acción extraordinaria de protección cuando el auto definitivo o sentencia que ordenó la medida de reparación económica provenga de un proceso constitucional en el que no participó la Corte Constitucional, o a través de un escrito presentado dentro del proceso correspondiente, dentro del término de 20 días, cuando la sentencia que ordenó la medida de reparación hubiere sido emitida por la Corte Constitucional.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia N.º 273-15-SEP-CC, caso N.º 0528-11-EP.

4. Ejecución de la resolución

Una vez emitido el auto resolutorio dentro del proceso de ejecución de reparación económica, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOGJCC, deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute el mismo, pudiendo incluso disponer la intervención de la Policía Nacional.

Así, solo una vez que el auto resolutorio se hubiere ejecutado integralmente el proceso de ejecución de reparación económica se dará por finalizado, conforme consta del artículo 86 numeral 3 inciso segundo de la Constitución de la República. No obstante, cuando el tribunal contencioso administrativo hubiere comprobado la ejecución integral de la reparación económica, no archivará el proceso; sino que previamente pondrá tal particular en conocimiento de la autoridad jurisdiccional que emitió dicha medida dentro de la causa de garantías jurisdiccionales, esto es, del juez de instancia o de la Corte Constitucional para que sea esta autoridad quien proceda al archivo respectivo.

Únicamente en el caso en que el competente tribunal contencioso administrativo después de emplear todos los medios necesarios y pertinentes para la ejecución del auto resolutorio, no lograre que el sujeto obligado cumpla con lo dispuesto se deberá poner en conocimiento de la Corte Constitucional dicha circunstancia, evitando de esta manera la imposición directa de sanciones por parte del tribunal, tales como la notificación del incumplimiento a la Fiscalía General del Estado para el inicio de acciones penales¹⁸.

Lo anterior por cuanto conforme disponen los artículos 86 numeral 4 y 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador y artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es la competente para sancionar el incumplimiento de sentencias en materia de garantías jurisdiccionales.

Asimismo, la Corte Constitucional en su sentencia de jurisprudencia vinculante N.º 001-10-PJO-CC dictada dentro del caso N.º 0999-09-JP, el 22 de diciembre de 2010, estableció que:

... los mecanismos constitucionales de cumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales se

¹⁸ Dentro de la causa N.º 0034-12-IS, el Pleno de la Corte Constitucional emitió la sentencia N.º 036-15-SIS-CC, del 13 de mayo de 2015, mediante la cual se dispuso que una medida reparación económica, sobre esa base se dio inicio al proceso de ejecución de reparación económica N.º 13801-2015-00367 ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N.º 4 con sede en Portoviejo. En dicho proceso de ejecución frente a la falta de cumplimiento del respectivo auto resolutorio, el Tribunal puso en conocimiento de la Fiscalía Provincial de Manabí el incumplimiento del auto resolutorio en consideración a lo dispuesto en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal. Situación que configuró una extralimitación de las competencias del tribunal dentro de un proceso de ejecución de reparación económica derivada de garantías jurisdiccionales.

constituyen en garantías jurisdiccionales. Ante la existencia de sentencias constitucionales contradictorias y a falta de precedente constitucional en la materia que impidan la ejecución de las mismas, la Corte Constitucional, de conformidad con el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, se constituye en el órgano competente para conocer sobre dicho incumplimiento y, en caso de ser necesario, dirimir el conflicto suscitado¹⁹.

El Pleno de este Organismo en la sentencia N.º 071-15-SEP-CC dictada dentro de la causa N.º 1687-10-EP²⁰, en virtud de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República, emitió la siguiente regla jurisprudencial:

De conformidad con la regla jurisprudencial 3.1 contenida en la sentencia N.º 001-10-PJO-CC de 22 de diciembre del 2010, en el sentido que “...los mecanismos constitucionales de cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales se constituyen en garantías jurisdiccionales”; y que esta competencia ha sido asignada constitucionalmente a la Corte Constitucional de manera privativa en el artículo 436 numeral 9; la declaratoria de incumplimiento de sentencia de acciones constitucionales y el consecuente proceso de daños y perjuicios por el persistente incumplimiento de la decisión constitucional es de competencia exclusiva de la Corte Constitucional.

De esta manera, la declaración de incumplimiento de una sentencia emitida en garantías jurisdiccionales es de competencia exclusiva y excluyente de la Corte Constitucional, así como la sanción que deriva de dicho incumplimiento que de conformidad con el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, comporta la destitución de las servidoras o servidores públicos que no han ejecutado lo ordenado.

b. Trámite del proceso de ejecución de reparación económica ante el mismo juez en procedimiento sumario

Cuando un particular sea el encargado del pago, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la misma autoridad jurisdiccional que conoció en primera instancia la causa de garantías jurisdiccionales a través de un proceso sumario, que en lo pertinente se aplicará lo dispuesto en las reglas jurisprudenciales aplicables para el trámite de ejecución de reparación económica ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

III. DECISIÓN

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

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia jurisprudencia vinculante N.º 001-10-PJO-CC dictada dentro del caso N.º 0999-09-JP el 22 de diciembre de 2010. Publicada en el Registro Oficial N.º 351 de 29 de diciembre de 2010.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia N.º 071-15-SEP-CC emitida dentro del caso N.º 1687-10-EP.

SENTENCIA

1. Declarar el incumplimiento parcial de la resolución, dictada el 8 de julio de 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la acción de amparo N.º 0384-08-RA, en lo concerniente al pago de las remuneraciones dejadas de percibir por la accionante durante el tiempo que fue separada de su cargo hasta su reincorporación, esto es, entre el 2 de enero de 2008 y el 30 de noviembre de 2009, así como, el pago de su remuneración del mes de diciembre del 2007; el retroactivo de reliquidación de remuneraciones desde enero del 2006 hasta junio del 2007; y, su afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde diciembre de 2004 hasta el 30 de noviembre de 2009.
2. Aceptar la acción de incumplimiento planteada.
3. Disponer que la Dirección Provincial del Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Dirección del Hospital de Nivel 1 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del cantón Durán paguen a la doctora María Eugenia Yépez Borja las remuneraciones dejadas de percibir por la accionante durante el tiempo que fue separada de su cargo hasta su reincorporación, esto es, entre el 2 de enero de 2008 y el 30 de noviembre de 2009, así como, el pago de su remuneración del mes de diciembre del 2007; el retroactivo de reliquidación de remuneraciones desde enero del 2006 hasta junio del 2007; y, su afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desde diciembre de 2004 hasta el 30 de noviembre de 2009.
4. La determinación del monto de reparación económica que se dispone en el numeral tercero de esta sentencia a favor de la doctora María Eugenia Yépez Borja, corresponderá a la jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en la sentencia signada con el N.º 004-13-SAN-CC, emitida dentro de la causa signada con el N.º 0015-10-AN aprobada por el Pleno de este Organismo el 13 de junio de 2013.
5. Tanto los accionados como el Tribunal Distrital Contencioso Administrativo competente, deberán informar en el plazo de 30 días sobre el cumplimiento efectivo de lo ordenado, bajo prevenciones de aplicación de lo dispuesto en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
6. Poner en conocimiento del director general y del presidente del Consejo Superior del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la presente sentencia para que en el marco de sus competencias investigue y sancione, de ser el caso, la actuación de los funcionarios responsables del incumplimiento.

7. En virtud de la competencia establecida en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República, la Corte Constitucional efectúa la interpretación conforme y condicionada con efectos *erga omnes* del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en atención al concepto de la reparación integral, en el siguiente sentido:

a. La sustanciación de los procesos de ejecución de reparación económica derivada de una sentencia emitida en garantías jurisdiccionales debe sustentarse tanto en lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC, como en lo que determina la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN. Además, deben ser sencillos, rápidos y eficaces de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 86 numeral 2 literal **b** de la Constitución de la República.

b. Cuando el Estado sea el encargado del pago, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en sentencia de garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa a través de un proceso de ejecución. En este proceso no tienen lugar las diligencias procesales propias de los juicios de conocimiento, tales como, presentación de demanda, concesión de términos para la presentación de excepciones por parte del demandado, apertura de prueba, aceptación de alegatos, designaciones de varios peritos por impugnaciones reiteradas a los informes periciales, entre otros.

b.1 El proceso de ejecución de reparación económica inicia a partir de la disposición constitucional constante en la sentencia constitucional ejecutoriada, para lo cual el juez de primera instancia, según sea el caso, en el término máximo de 10 días, a partir de la notificación de la sentencia constitucional ejecutoriada, deberá remitir el expediente respectivo y la sentencia constitucional en que se ordenó dicha medida a la judicatura contenciosa administrativa competente. En el caso que el juez de instancia incumpliere su obligación, la solicitud de inicio del proceso puede realizarla la persona beneficiaria de la reparación económica y/o el sujeto obligado, sin perjuicio del incumplimiento de sentencia en el que incurra el juez de instancia. En el caso que sea la Corte Constitucional la que emita la sentencia constitucional en la que se disponga que parte de la reparación integral sea cuantificada por el contencioso administrativo, remitirá el expediente constitucional, junto con la sentencia en el término máximo de 10 días a partir de la notificación de la sentencia.

b.2 Una vez dispuesto el inicio del proceso de ejecución de reparación económica, la autoridad contencioso administrativa

competente debe en el término de 5 días, avocar conocimiento de la causa, mediante auto en atención a lo dispuesto en el artículo 19 de la LOGJCC y la regla jurisprudencial contenida en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN.

b.3 Con el avoco conocimiento se notificará a las partes procesales, lo cual se realizará en las casillas judiciales o correos electrónicos señalados por las partes en el proceso de ejecución, o en los que consten en el proceso de garantías jurisdiccionales que derivó en la sentencia que contiene la medida de reparación económica.

b.4 En la misma providencia en que se avoque conocimiento, se deberá nombrar perito para que realice el cálculo de la reparación económica; disponer la fecha de su posesión; el término para la presentación del informe pericial; la fijación de los honorarios profesionales que deberán ser cancelados por el sujeto obligado, salvo acuerdo en contrario; y, se establecerá término para que las partes procesales presenten la documentación pertinente que servirá de base para el informe pericial, bajo apercibimiento que el informe se elaborará en atención a la información presentada por cualquiera de las partes.

b.5 En caso de no contar con copias o el original del expediente constitucional inicial, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, avocará conocimiento de la causa y solicitará de forma inmediata que el juez de instancia remita el expediente respectivo, luego de lo cual nombrará perito y procederá conforme fue señalado precedentemente.

b.6 El perito elaborará el informe pericial sobre la base de la documentación presentada por las partes procesales y la que conste del expediente constitucional. En el caso en que solo una de las partes presente documentación, el perito utilizará únicamente la información que conste de la documentación presentada y la contenida en el expediente constitucional. Si ninguna de las partes remite documentación, el perito utilizará la información del expediente constitucional y aquella información que sea pública.

b.7 Una vez recibido el informe pericial, el tribunal contencioso administrativo de forma inmediata correrá traslado con el mismo a las partes procesales, por un término máximo de tres días, con objeto que presenten las observaciones que consideren pertinentes. Dichas observaciones junto con el informe pericial serán analizadas por el órgano contencioso administrativo y de estimar que las mismas son justificadas en atención

a criterios técnicos, se pedirá que el perito realice la corrección, aclaración o ampliación respectiva; de lo contrario la autoridad jurisdiccional deberá resolver sobre la base del informe pericial presentado. A partir de mayo de 2016, de acuerdo al Código Orgánico General de Procesos, los informes periciales no serán susceptibles de la impugnación de error esencial.

b.8 Únicamente en caso de duda debidamente justificada de parte de la autoridad jurisdiccional, que no responderá a la petición de las partes procesales, se podrá ordenar un nuevo peritaje, cuyo informe será puesto a conocimiento de las partes procesales y servirá de sustento para la resolución del órgano jurisdiccional. En el proceso de determinación económica, como parte de la reparación integral, son admisibles el máximo de dos peritajes.

b.9 Una vez concluida la fase de sustanciación, el tribunal contencioso administrativo correspondiente deberá emitir su resolución debidamente motivada, a través de un auto resolutorio, en que se determinará con claridad el monto que debe ser cancelado por el sujeto obligado como reparación económica a favor del beneficiario de la medida; además, deberá establecerse el término y condiciones para el pago respectivo.

b.10 Cuando la determinación del monto por las particulares circunstancias del caso concreto resulte compleja, como acaece cuando la reparación corresponde a una vulneración ocurrida cuando el Ecuador utilizaba como moneda de curso legal el “sucre”. La autoridad jurisdiccional competente al momento de determinar el monto de reparación económica debe considerar: 1) La retención ilegítima de recursos económicos en razón de lo cual se deberán considerar los intereses sobre la base del valor del dinero en el tiempo; 2) El cambio de moneda adoptado en el Ecuador en el año 2000 y 3) El costo de la vida en los diferentes períodos, siendo necesaria la realización de un cálculo actuarial, que de ninguna manera se traduce en la simple liquidación con base a lo dispuesto en la Ley para la Transformación Económica del Ecuador.

b.11 De la decisión que emita el tribunal contencioso administrativo, no podrá interponerse ningún recurso en tanto se trata de un proceso de única instancia. Sin embargo, en el caso en que las partes procesales consideren que el auto resolutorio es vulneratorio de sus derechos constitucionales, pondrán dicho particular en conocimiento de la Corte Constitucional ya sea a través de una acción extraordinaria de protección cuando

el auto definitivo o sentencia que ordenó la medida de reparación económica provenga de un proceso constitucional en el que no participó la Corte Constitucional, o a través de un escrito presentado dentro del proceso correspondiente, dentro del término de 20 días, cuando la sentencia que ordenó la medida de reparación hubiere sido emitida por la Corte Constitucional.

b.12 Una vez emitido el auto resolutorio dentro del proceso de ejecución de reparación económica, el tribunal contencioso administrativo correspondiente, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 de la LOGJCC, deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute el mismo, pudiendo incluso disponer la intervención de la Policía Nacional.

b.13 Cuando el tribunal contencioso administrativo hubiere comprobado la ejecución integral de la reparación económica, no archivará el proceso; sino que previamente pondrá tal particular en conocimiento de la autoridad jurisdiccional que emitió dicha medida dentro de la causa de garantías jurisdiccionales, esto es, del juez de instancia o de la Corte Constitucional para que sea esta autoridad quien proceda al archivo respectivo.

b.14 Únicamente en el caso en que el competente tribunal contencioso administrativo después de emplear todos los medios necesarios y pertinentes para la ejecución del auto resolutorio, no lograre que el sujeto obligado cumpla con lo dispuesto se deberá poner en conocimiento de la Corte Constitucional dicha circunstancia, evitando de esta manera la imposición directa de sanciones por incumplimiento.

c. Cuando un particular sea el encargado del pago, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la misma autoridad jurisdiccional que conoció en primera instancia la causa de garantías jurisdiccionales a través de un proceso sumario, que en lo pertinente se aplicará lo dispuesto en las reglas jurisprudenciales aplicables para el trámite de ejecución de reparación económica ante la jurisdicción contenciosa administrativa, dispuestas en esta sentencia, a excepción de las reglas jurisprudenciales contenidas en los literales b.1 y b.11.

8. La interpretación conforme del contenido del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional realizada por la Corte Constitucional en esta sentencia, es de obligatorio acatamiento, razón por la cual, en caso de desconocimiento de estas interpretaciones, se estará a lo dispuesto en la Constitución de

la República, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

9. Remitir copia de la presente sentencia al Consejo de la Judicatura, a fin que en el marco de sus competencias y atribuciones, realice una debida, oportuna y generalizada difusión de esta sentencia en las instancias pertinentes de la función judicial.

10. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 22 de marzo del 2016. Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0024-10-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 13 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO N.º 0024-10-IS

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 11 de mayo de 2016; las 16h55.- **VISTOS.-** Agréguese al expediente N.º 0024-10-IS el escrito de ampliación y aclaración presentado por Walter Fernando Luna Álvarez, en calidad de director administrativo del IESS Hospital de Durán, legitimados pasivo de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional, respecto de la sentencia N.º 011-16-SIS-CC dictada el 22 de marzo de 2016. En lo principal atendiendo el recurso planteado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender el recurso interpuesto de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías

Jurisdiccionales y Control Constitucional y 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (Suplemento del Registro Oficial no 613 de 22 de octubre de 2015), que dice: “De la sentencia y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación...”. **SEGUNDO.-** El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”; sin embargo, es procedente que sean ampliadas o aclaradas, en razón de la interposición de los recursos correspondientes, al amparo de lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **TERCERO.-** La finalidad del recurso horizontal de **aclaración** de una sentencia, es el de obtener que la Corte subsane las deficiencias materiales o conceptuales que contiene la sentencia, misma que genere dudas razonables en la adopción de la decisión final del fallo. En otras palabras, se enmienda la obscuridad en la que pudiera incurrir la misma. En cambio, la **ampliación**, suple cualquier omisión en la que pudiera incurrir la sentencia, respecto de la pretensión o excepción si fuere el caso. El pronunciamiento del recurso planteado no puede llegar a modificar el alcance o contenido de la decisión; debe limitarse a desvanecer las dudas o penumbras que se produzcan en los conceptos o frases contenidos en ella y precisar el sentido que se quiso dar al redactarla. **CUARTO.-** La sentencia N.º 011-16-SIS-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 22 de marzo de 2016, aceptó la acción de incumplimiento propuesta por la señora María Eugenia Yépez Borja, señalando en su parte resolutive: “1. Declarar el incumplimiento parcial de la resolución, dictada el 8 de julio de 2009, por la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, dentro de la acción de amparo No. 0384-08- RA, en lo concerniente al pago de las remuneraciones dejadas de percibir por la accionante durante el tiempo que fue separada de su cargo hasta su reincorporación, esto es, entre el 2 de enero de 2008 y el 30 de noviembre de 2009, así como, el pago de su remuneración del mes de diciembre del 2007; el retroactivo de reliquidación de remuneraciones desde enero del 2006 hasta junio del 2007; y, su afiliación al Instituto Ecuatoriano desde diciembre de 2004 hasta el 30 de noviembre de 2009...”. **QUINTO.-** La solicitud de aclaración y ampliación presentada por el recurrente, con relación al presente caso, se basa en los siguientes argumentos y peticiones: “... sobre este caso, la hoy legitimada activa, de forma infundada y reiterada ha venido solicitando el pago de valores que la Primera Sala de la Corte Constitucional en ninguna parte de su resolución manda a pagarse, peticiones ilegales e improcedentes que las ha solicitado a diferentes funcionarios del IESS, quienes oportunamente han contestado lo que en derecho corresponde, esto es, que no procede pago alguno de valores que no HAN SIDO ORDENADOS, razón por la cual, reiterar en lo mismo es improcedente e inconstitucional ya que la misma Constitución de la República, en su Art. 66 numeral 29, literal d) así lo establece. Las autoridades del IESS a nivel provincial y central, respectivamente, ya

conocieron, analizaron y concluyeron sobre la infundada e improcedente petición formulada por la Dra. María Yépez Borja, conforme lo demuestro con las constancias escritas que acompaño, pronunciamientos que oportunamente fueron recibidos por la ahora accionante...” (sic). De la revisión de la solicitud presentada, se verifica que la misma no tiene por objeto la ampliación y aclaración de lo resuelto por esta Magistratura en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC, debido a que en la petición no se solicita que la Corte Constitucional supla una omisión o que se pronuncie sobre puntos que a criterio de las recurrentes no fueron considerados en el fallo, ni tampoco pretende que este Organismo constitucional subsane una obscuridad en la que incurre la sentencia antes referida; sino que pretende que se emitan criterios respecto a documentación anexada para la determinación del monto de la reparación económica que se dispone en el numeral tercero de la sentencia a favor de la doctora María Yépez Borja, que corresponderá a la jurisdicción contenciosa administrativa, de conformidad con la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en la sentencia dictada con el N.º 004-13-SAN-CC, emitida dentro de la causa signada con el N.º 0015-10-AN aprobada por el Pleno de este Organismo el 13 de junio de 2013, es decir, requiere un pronunciamiento sobre un asunto que no tienen relación con la acción constitucional propuesta y que a su vez se modifique el contenido de la decisión, por ser contrario a sus pretensiones, lo cual es improcedente. La sentencia objeto del pedido de aclaración y ampliación, ha desarrollado de manera amplia y clara todas las razones que fundamentan el fallo adoptado, resolviendo los puntos de derecho en conflicto, de acuerdo a las facultades de esta Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno de la Corte Constitucional **NIEGA** el pedido de aclaración y ampliación de la sentencia N.º 011-16-SIS-CC de 22 de marzo de 2016, formulado por el legitimado pasivo Walter Fernando Luna Álvarez, en calidad de director administrativo del IESS Hospital de Durán, por improcedente, y se dispone estar a lo resuelto en la antedicha sentencia constitucional.- **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-**

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL.**

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 11 de mayo de 2016.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General.**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 16 de marzo de 2016

SENTENCIA N.º 015-16-SIN-CC

CASO N.º 0058-15-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción pública de inconstitucionalidad de norma, fue presentada ante la Corte Constitucional el 28 de julio del 2015, por Andrés Donoso Echanique, en calidad de procurador judicial de la Compañía Otecel S.A.

El secretario general de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en relación a la acción N.º 0058-15-IN no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, sin embargo, deja constancia que tiene relación con los casos N.º 0008-13-IN, 0009-13-IN, 0026-14-IN, 0055-14-IN, 0016-15-IN, 0019-15-IN, 0020-15-IN y 0022-15-IN, los mismo que están resueltos; y 0032-14-IN, 0035-14-IN, 0037-14-IN y otros que se encuentran en sustanciación.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor (Voto Salvado), Ruth Seni Pinoargote, Alfredo Ruiz Guzmán, el 3 de septiembre del 2015, avocó conocimiento de la causa y aceptó a trámite la acción propuesta, disponiendo como medida cautelar suspender provisionalmente la aplicación de los artículos 1, 2, 3 y 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, dentro del cantón Bolívar de la provincia de Carchi; también que se corra traslado de dicha providencia junto con la demanda al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Bolívar, de la provincia del Carchi; así como al procurador general del Estado, a fin de que intervengan dentro de un término de quince días, de considerarlo necesario. Así mismo, se requiera a la secretaria del Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Bolívar para que, en igual termino, remita a esta Corte el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma demanda; también que se publique un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria del 11 de noviembre de 2015, el secretario general remitió el expediente al juez constitucional Manuel Viteri Olvera, como juez sustanciador, quien avocó conocimiento de la causa.

De la demanda y sus argumentos

El accionante en lo principal manifiesta, que el artículo 2 de la ordenanza ha sobrepasado los límites de las competencias conferidas constitucional y legalmente a la Municipalidad al incluir definiciones distintas a aquellas provistas previamente por normas de rango legal en el ámbito de las telecomunicaciones (una materia asignada privativamente al Gobierno Central).

También menciona el accionante que las definiciones de la ordenanza respecto de los términos: “Estación radioeléctrica”, “redes de servicios comerciales y telecomunicaciones”, difieren de aquellas provistas tanto por la Ley Especial de Telecomunicaciones vigente a la fecha de emisión de las Disposiciones Inconstitucionales como de su reglamento de aplicación, como por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones actualmente en rigor.

En igual sentido el accionante alega que los artículos impugnados de la ordenanza son inconstitucionales sobre la base de los mismos criterios de interpretación constitucional fijados en los precedentes de la Corte Constitucional en concordancia con el contenido de las restantes normas del régimen jurídico.

Señala además que, el artículo 18 de la ordenanza abarca dentro de su objeto y crea tasas no solo por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras fijas sino, además, por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, y del subsuelo. Por su parte, el artículo 2 de la ordenanza incluye definiciones que invocan aquellas contenidas en la ley.

Estas competencias, según la Corte Constitucional no corresponden a las municipalidades pues se enmarcan en la regulación de asuntos vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico que corresponde al gobierno central.

El accionante manifiesta que el artículo 18 de la ordenanza no determina tasa alguna por la emisión de la licencia para la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras y el uso u ocupación del espacio aéreo o incluso del subsuelo. La tasa de otorgamiento de la licencia administrativa bajo la denominación permiso de implantación está prevista en la definición incluida en el artículo 2 de la ordenanza.

El artículo 18 en su redacción, establece dos categorías de hechos generadores para las tasas que luego se cuantifican en 7 numerales. a) La implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; y, b) La utilización u ocupación del espacio aéreo municipal. Ninguno de estos hechos generadores puede ser objeto de una tasa, de conformidad con el concepto establecido por la Corte Constitucional.

El accionante considera que la cuantificación del “permiso de implantación” en la forma prevista en la ordenanza implica i) La imposición de un tributo por fuera de las competencias de la municipalidad, ii) La desnaturalización del concepto de tasa como prestación paraconmutativa

pues el *quantum* (cuantificación) en función del valor de la estación, no hace relación alguna con los costos de la prestación recibida por el administrado de parte del ente público; y, iii) La violación al principio de reserva de la ley relativa por haber superado los límites legales para el ejercicio de su potestad en materia tributaria. En estas circunstancias, si las prestaciones previstas en los artículos 2 y 18 de la ordenanza fueran tasas, que no lo son, se ha vulnerado los límites impuestos en la ley para su cuantificación y, en tal virtud, se ha vulnerado el principio de reserva de ley relativa en materia de tasas, previsto en el artículo 301 *in fine* de la Constitución.

Concluye el accionante diciendo que el artículo 300 de la Constitución de la República, entre los principios a los que se encuentra sometido el régimen tributario, establece la transparencia. Las consideraciones empleadas para la expedición de la ordenanza objeto de esta demanda no muestran de modo alguno cuáles fueron los criterios empleados para establecer las prestaciones señaladas en el artículo 18 de la ordenanza, pese a que, por mandato del artículo 567 del COOTAD y el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, cualquier tasa que se refiere a una actividad administrativa, la provisión de un servicio público, incluido el otorgamiento de una licencia está limitando a su costo de producción.

Normas cuya inconstitucionalidad se acusa

“Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas del cantón Bolívar, provincia del Carchi”, publicada en la edición especial del Registro Oficial N.º 229 del 16 de diciembre de 2014.

Art. 1.- Objeto y Ámbito de Aplicación. - Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implementación de estructuras, postes y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo Municipal, suelo y subsuelo en el Cantón Bolívar, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

Art. 2.- Definiciones. - Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente:

ANTENA: elemento radiante especialmente diseñado para la recepción y/o transmisión de las ondas radioeléctricas.

ÁREA DE INFRAESTRUCTURA: aquellas a las que se encuentran circunscritas las instalaciones y equipos utilizados para establecer la comunicación entre los diferentes elementos de la red de servicio.

AUTORIZACIÓN O PERMISO AMBIENTAL:

Documento emitido por el ministerio de ambiente o por la unidad administrativa Municipal competente, que determine el cumplimiento y conformidad de elementos de la normativa ambiental aplicable. En caso de no obtener el Permiso Ambiental estará sujeto a una sanción del 5% del costo de la obra de cada estructura.

CONATEL: Consejo Nacional de Telecomunicaciones.

CUARTO DE EQUIPO (RECINTO CONTENEDOR):

Habitáculo en cuyo interior se ubican elementos o equipo pertenecientes a una red de telecomunicaciones.

ESTACIÓN RADIOELÉCTRICA: Uno o más transmisores o receptores o una combinación de transmisores y receptores, incluyendo las instalaciones accesorios necesarios para asegurar prestación de un servicio.

Estructuras Fijas de Soporte: término genérico para referirse a TORRES, TORRETAS, MASTILES, MONOPOLIOS, SOPORTE EN EDIFICACIONES, en las cuales se instalan antenas y equipos de telecomunicaciones para la prestación del servicio de comunicaciones y otros de tipo comercial.

FICHA AMBIENTAL: Estudios Técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de impactos ambientales y las medidas de manejo ambiental a aplicarse para la implantación de estaciones de transmisión.

IMPLANTACIÓN: Ubicación, fijación, colocación o inserción de estructuras de soportes de las radios bases de antenas de servicios de comunicaciones sobre un terreno o edificaciones terminadas, y también a la infraestructura utilizada para proveer energía a las instalaciones.

MIMETIZACIÓN: Proceso mediante el cual una estructura es asimilada al entorno existente, tratando de disminuir la diferencia entre sus características físicas y las de contexto urbanos, rural, arquitectónico en el que se reemplaza.

PERMISO DE IMPLANTACIÓN: Documento emitido por el gobierno municipal, que autoriza la implantación de postes, tendidos de redes y estructura fija de soportes de antenas y su infraestructura relacionada con todo tipo de servicio del tipo comercial de las empresas privada, el mismo que se solicitara al municipio. El valor del permiso será un equivalente al 5% del costo total de cada estación.

SENATEL: Secretaria Nacional de Telecomunicaciones.

REDES DE SERVICIO COMERCIALES: Conjunto de los elementos y partes existentes de todo tipo de red alámbrica instalados con la finalidad de suministrar servicios de comunicaciones, datos y otros, a cambio de una tarifa cobrada directamente a cada uno de sus usuarios.

SUPERTEL: Superintendencia de Telecomunicaciones.

TELECOMUNICACIONES: Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medio óptico u otros medios electromagnéticos. Los términos técnicos de telecomunicaciones provienen de la ley especial de Telecomunicaciones, del reglamento general al Ley y normativas secundarias emitidas por el CONATEL.

Art. 3.- Condiciones generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.

La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el

servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como son las condiciones generales:

Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.

En el momento en el que el Cantón Bolívar cuente con Aeropuerto, conforme la normativa vigente el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.

Para la implementación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio de Ambiente;

Se prohíbe su implementación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones previo informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente; y,

Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.

Art. 18.- Valorización de las tasas.- Las personas naturales, jurídicas, sociedades nacionales y extranjeras todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas Municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, en el cantón Bolívar; tasas que se cancelara por los siguientes conceptos:

1. **Estructuras metálicas:** Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.
2. **Antenas para servicios de celulares:** Por cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 10% del RBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo.
3. **Antenas para radio ayuda y radioaficionado:** Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
4. **Antena para radio ayuda y radioaficionado:** Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán \$USD 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
5. **Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital:** pagarán el equivalente a tres centavos de dólares de los Estados Unidos de

Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.

6. **Cables:** Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.
7. **Postes:** Las empresas privadas pagaran una tasa diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.

Pretensión

El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2, 3 y 18 de la ordenanza, que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas del cantón Bolívar, provincia del Carchi, publicada en la edición especial del Registro Oficial N.º 229 del 16 de diciembre de 2014.

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Bolívar, provincial del Carchi

Mediante escrito presentado el 5 de noviembre del 2015, los señores Jorge Alexander Angulo Dávila y doctor Rolando Clemente Laguna Bustos, en calidades de alcalde y procurador síndico respectivamente del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Bolívar, provincia del Carchi en relación a la demanda de inconstitucionalidad planteada por Andrés Donoso Echanique, en calidad de procurador judicial de Otecel S.A., manifiesta que el 27 de mayo y 9 de octubre de 2014, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Bolívar, aprobó en dos sesiones la ordenanza que regula la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo o subsuelo, por la colocación de estructura, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, si bien es cierto, que conforme a la Constitución de la República del Ecuador, la competencia exclusiva corresponde al Estado central, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, quien normo definitivamente esta competencia, fue publicada en el Registro Oficial suplemento 439 del 18 de febrero de 2015, es decir, varios meses después.

Señala que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Bolívar, en esa línea de pensamiento jurídico, pese a que está en vigencia la ordenanza en cuestión, materialmente, no ha sido aplicada, es así que, el doctor Rolando Laguna Bustos, procurador Síndico de la Institución, mediante Memorandum N.º GADMCB-PS-RL-107-2015 del 2 de junio de 2015, emitió criterio jurídico y luego del análisis respectivo, manifiesta “se someta a través de secretaria en el orden del día y sea el Concejo Municipal quien discuta, debata y reforme en la parte pertinente la ordenanza”

Concluye que rechazan expresamente lo manifestado en la demanda de inconstitucionalidad “ya que la norma municipal no ha sido aplicada y con los antecedentes legales expuestos por responsabilidad, no íbamos, ni vamos a aplicar la Ordenanza, a sabiendas de que se expidió la Ley Orgánica de Telecomunicaciones así como el acuerdo Ministerial 23-2015 del 17 de abril de 2015”.

Procuraduría General del Estado

El doctor Jorge Badillo Coronado, director nacional de Patrocinio, subrogante, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito presentado el 16 de octubre de 2015, manifiesta que las normas impugnadas fueron promulgadas en la edición especial del Registro Oficial N.º 229 del 16 de diciembre de 2014, la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 261 numeral 10, manifiesta que el Estado central tendrá exclusiva competencia entre otras la correspondiente al espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.

Consistentemente, el servicio público de telecomunicaciones está dentro del grupo denominado sectores estratégicos por lo que el Estado central de acuerdo al artículo 313 ibidem, se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos, lo que también significa que puede de acuerdo al artículo 314 de la Norma Suprema disponer y fijar precios y tarifas, por los servicios públicos en este caso el de Telecomunicaciones.

Siguiendo con la línea constitucional, las competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados se encuentran estatuidos en el artículo 264 numeral 2 de la Norma Suprema, y en aquella norma podemos encontrar entre otras, la competencia exclusiva de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo, y para aquello podrá también crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras. Es decir, la creación de tasas o contribuciones es en relación al uso del suelo, es el derecho que tiene que pagar por ejemplo las operadoras de telefonía por establecer sus equipos dentro de una jurisdicción autónoma, mas no al aprovechamiento del espectro radioeléctrico, ni al cobro de tasas por el servicio de telecomunicaciones.

Para el presente caso, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, se les reconoce constitucionalmente su ámbito legislativo, sujetándose a las competencias y atribuciones que tanto la Constitución, como la Ley les otorga y sin dejar de lado que las ordenanzas municipales como parte del orden jerárquico de aplicación de las normas, deben sujetarse a las disposiciones de la Norma Suprema y su contenido no puede estar en contraposición a esta.

Cabe resaltar que respecto del tema objeto de análisis, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, mediante sentencia N.º 003-09-SIN-CC, publicada en el Registro Oficial suplemento N.º 644, del 29 de julio de 2009, ya se ha pronunciado sobre el hecho de que el espectro radioeléctrico, el régimen de comunicaciones,

telecomunicaciones, puertos y aeropuertos se encuentran dentro del ámbito de las competencias exclusivas del Estado central.

De la audiencia pública

El 12 de enero del 2016 se realizó la audiencia pública en esta causa, convocada mediante providencia del 28 de diciembre del 2015. En esta diligencia intervinieron, en su calidad de legitimado activo, el abogado Dunker Morales, patrocinador del legitimado activo, Andrés Donoso, por los derechos que representa de la compañía Otecel S.A., y el abogado Jenny Samaniego Tello, en representación de la Procuraduría General del Estado, diligencia en la cual las partes hicieron sus respectivas alegaciones. No comparecieron a la audiencia el alcalde y procurador síndico del Municipio del cantón Bolívar (Carchi), no obstante haber sido legal y oportunamente notificados.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, es competente para:

2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en el Título III Control Abstracto de Constitucionalidad, artículos 74 al 98, trata de esta acción; de manera particular el artículo 74 señala:

Art. 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

Análisis constitucional

En un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico como el Ecuador, conforme lo señala el artículo 1 de la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Norma Suprema, edifica una garantía constitucional, con la finalidad, precisamente, de realizar un control abstracto de constitucionalidad, ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. Para tal efecto, debe interponerse la preindicada acción ante la Corte Constitucional.

En este marco, la Corte Constitucional está llamada a cumplir dos objetivos fundamentales: salvaguardar y defender el principio de la supremacía constitucional; y proteger los derechos, garantías y libertades públicas.

La acción de inconstitucionalidad, en su naturaleza jurídica, es pública y participativa, pues se vincula expresamente con el derecho de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Con ese propósito, se otorga al ciudadano la facultad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la validez de la ley, entendiéndose por validez la conformidad de esta con los contenidos constitucionales.

La interposición de la acción de inconstitucionalidad tiene una justificación intrínseca como episodio de la vida democrática y está, por lo tanto, desligada de cualquier proceso específico en curso o de la eventual aplicación de la ley a un caso concreto; por el contrario, la acción de inconstitucionalidad da lugar a un proceso judicial autónomo e independiente, en el que prevalece su carácter abstracto y participativo.

En esta acción, la Corte Constitucional debe hacer un control integral y de unidad normativa, a fin de que, en la sentencia, se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados; adicionalmente, el fallo podrá referirse a normas no demandadas que, sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas que se declaran inconstitucionales. La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional, unidad que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo.

La Constitución postula su pleno valor normativo al establecer que es la Norma Suprema (norma de normas), que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, y que con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado, que reconozcan derechos más favorables que los establecidos en la Constitución, tiene supremacía sobre cualesquiera otra norma¹; que, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales²; que los derechos y garantías consagrados en la Norma Suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata³; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad y que, en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos⁴.

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

La importancia de la acción de inconstitucionalidad, como un medio de control constitucional, es evidente; una de las

¹ Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 424.

² Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 425.

³ Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 426.

⁴ Constitución de la República del Ecuador. Publicada mediante Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre de 2008. Artículo 427.

características que le agrega importancia es que es un medio de control al alcance de órganos del Estado, sin limitar su procedencia o invasión de esferas de competencia, como es el caso de la controversia constitucional. En estos términos, la acción de inconstitucionalidad podrá ocuparse no solo de vulneraciones a la parte orgánica de la Constitución (lo que ocurre en el caso de la controversia constitucional), sino también de vulneraciones a garantías o derechos individuales o colectivos, según el caso.

La acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 436 numerales 2, 3, 4, 8 y 10 de la Constitución de la República, faculta a la Corte Constitucional para vigilar la constitucionalidad tanto de los actos administrativos de carácter general (numeral 2), como para declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas en los casos sometidos a su conocimiento (numeral 3), de los actos administrativos con efectos generales (numeral 4), de las declaratorias de los estados de excepción (numeral 8) y, por la omisión en que incurran las instituciones o autoridades públicas de los mandatos de las normas constitucionales (numeral 10).

Sobre el carácter del acto impugnado

El texto de la prescripción normativa impugnada consta transcrito al inicio de esta sentencia y a partir de su estudio, compete a la Corte Constitucional analizar si el contenido de las normas señaladas en líneas anteriores, contraviene el texto constitucional. En los Estados constitucionales, el principio fundamental de control normativo es el de la supremacía de la Constitución, por el cual la norma infraconstitucional debe necesariamente mantener conformidad, tanto en sus contenidos sustanciales como en los procedimientos de elaboración, con las normas constitucionales, como una expresión de la diferenciación existente entre el objetivo y el ámbito del poder constituyente y de los poderes constituidos.

Esta garantía esencial de la supremacía constitucional requiere indispensablemente un sistema de control que la asegure con todo vigor, haciendo respetar esa concatenación jerárquica de normas, a partir de la Constitución, respecto de toda norma infraconstitucional, tanto en su formación como en los contenidos normativos de sus textos.

Planteamiento del problema jurídico

Expuestos los antecedentes, corresponde a esta Corte establecer si la ordenanza publicada en la edición especial del Registro Oficial N.º 229 del 16 de diciembre de 2014, expedido por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Bolívar, provincia del Carchi contraviene el texto constitucional. En aquel sentido esta Corte Constitucional realizará un control integral, tanto formal como material de la ordenanza demandada.

Examen de constitucionalidad por la forma

En el caso sometido a estudio, cabe señalar que la norma impugnada corresponde a la ordenanza publicada en la edición especial del Registro Oficial N.º 229 del 16 de

diciembre de 2014, expedido por el Gobierno Autónomo Descentralizado de Bolívar, provincia del Carchi, referente a la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón, por lo que hay que hacer relación a que:

El artículo 240 de la Constitución de la República establece:

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Acorde a lo señalado por la Constitución de la República, los Gobiernos autónomos descentralizados solo podrán ejercer las actividades dentro del ámbito de sus competencias; para ello, debe hacerlo a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial, por lo que para ejercer su capacidad legislativa debe observar lo establecido en el artículo 7 del COOTAD, mismo que señala:

Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.

Los gobiernos autónomos descentralizados del régimen especial de la provincia de Galápagos ejercerán la facultad normativa con las limitaciones que para el caso expida la ley correspondiente.

Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en las que se enmarquen sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley.

En tal sentido, dentro de la potestad legislativa está la creación de tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, mismas que por mandato de la ley serán creadas, modificadas, exoneradas o suprimidas mediante ordenanzas, acorde a lo señalado en el literal e del artículo 55 del COOTAD.

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que posee el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Bolívar, provincia del Carchi ha sido ejercida a través de una ordenanza referente a la utilización u ocupación del espacio

público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, publicada en la edición especial del Registro Oficial N.º 229 del 16 de diciembre de 2014, tal y como lo exige la ley que lo regula; así, el producto está constituido por la creación en concreto, de tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Bolívar, provincia del Carchi referente a la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, cuestión que no desnaturaliza el proceso de creación de dichas regulaciones, propias del ejercicio jurisdiccional de los municipios.

En principio, se observa que el Municipio de Bolívar ha cumplido con el procedimiento para la expedición de ordenanzas, es decir, ha respetado el trámite previsto por la Constitución y la ley para la formulación de un acto legislativo propio de su naturaleza, ya que la materia del análisis formal, versa sobre el cumplimiento de las formalidades exigidas para tal o cual objeto, y que en el caso concreto, se ha establecido, cuál fue el procedimiento correcto para la creación de una tasa municipal, llegando a determinarse que fue a través de ordenanza, situación que en la especie se ve claramente determinada.

Por otro lado, hay que tomar en cuenta que el artículo 226 de la Constitución de la República señala que: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”, razón por la cual, hay que pasar al análisis del fondo de las regulaciones emitidas por el Municipio, para determinar si el Gobierno Autónomo Descentralizado de Bolívar, provincia del Carchi, en su afán de creación de tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio aéreo, suelo y subsuelo en el cantón Bolívar, provincia del Carchi no ha infringido norma constitucional o ha extralimitado inconstitucionalmente sus funciones reguladoras.

Examen de constitucionalidad por el fondo

Dentro del control abstracto de constitucionalidad a realizarse, el legitimado activo solicita la declaratoria de inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2, 3 y 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Bolívar, provincia de Carchi, publicada en la edición especial del Registro Oficial N.º 229 del 16 de diciembre de 2014. En virtud de aquello, esta Corte plantea los siguientes problemas jurídicos a ser resueltos:

1. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, respecto a la competencia exclusiva del Estado central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?

2. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución, respecto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

3. La ordenanza bajo análisis, ¿afecta al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución, al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación?

4. Las tarifas para el cobro de tasas fijadas en el artículo 18 de la ordenanza demandada, ¿son contrarias al principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Argumentación de los problemas jurídicos planteados

1. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, respecto a la competencia exclusiva del Estado central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones?

Esta Corte Constitucional dentro del caso en análisis considera pertinente citar los artículos 1 y 3 de la ordenanza impugnada, con el objeto de establecer si los mentados artículos atentan a la norma constitucional contenida en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República⁵:

Art. 1.- Objeto y Ámbito de Aplicación. - Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implementación de estructuras, postes y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo Municipal, suelo y subsuelo en el Cantón Bolívar, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

Art. 3.- Condiciones generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.

La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como son las condiciones generales: ...

Al respecto es necesario establecer que el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador

⁵ Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.

señala que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

Conforme la norma constitucional citada *ut supra*, se colige que el Estado central, representado por la función ejecutiva, posee competencias administrativas de control, regulación, administración y gestión exclusiva, entre otras materias, sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; de ahí la necesidad de crear organismos que ejerzan la actividad controladora y reguladora, que por delegación de la misma administración, establecida como poder constituido, despliegue las determinaciones dispuestas en el texto constitucional, en el caso concreto, el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, instituciones que se encuentran reguladas por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones⁶.

La Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la sentencia N.º 006-09-SIC-CC⁷, señaló:

... el espectro radioeléctrico no sólo debe ser considerado como un recurso natural (Art. 408), sino también como un sector estratégico (Art. 313 inciso tercero). Y ello resulta apenas lógico si consideramos su decisiva influencia económica, social, política y ambiental. Por otro lado, la misma disposición constitucional (Artículo 313 inciso tercero), consagra a las telecomunicaciones, medio a través del cual se utiliza el espectro frecuencial radioeléctrico, como otro de los sectores estratégicos que deben ser administrados, regulados y controlados por el Estado. Es decir, tanto el recurso natural que persiste sin la necesidad de la intervención humana, **el espectro radioeléctrico, como el uso del mismo, las telecomunicaciones**, forman parte del sector estratégico estatal, y como consecuencia de ello, **forman parte de las competencias exclusivas del Estado central**. (...) Por consiguiente, debe quedar en claro que el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones resulta ser el medio a partir del cual se utiliza el recurso natural espectro radioeléctrico. (Énfasis fuera del texto).

De igual forma, en la sentencia N.º 001-12-SIC-CC, dentro del caso N.º 0008-10-IC, la Corte Constitucional, para el período de transición, ejemplificó el caso referente a la gestión del espectro radioeléctrico de la siguiente forma:

Por ejemplo, al hablar del espectro radioeléctrico, corresponderían al Estado central las competencias exclusivas sobre el mismo, de conformidad con lo preceptuado por el numeral 10 del artículo 261 de la misma Carta Magna; por lo que solo dicho Estado -entiéndase a través de los organismos pertinentes de regulación y control creados legalmente para el efecto- autorizaría el uso de frecuencias a las empresas públicas que las requieran, y solo delegaría a otras empresas como las

mixtas, y excepcionalmente a la iniciativa privada (siguiendo el ejemplo: a través de una concesión) o a la economía popular y solidaria, en los casos señalados en la ley. Por ende, el Estado autoriza en unos casos, o delega en otros.

Además, mediante la sentencia N.º 003-14-SIN-CC, del caso N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN, la Corte Constitucional señaló:

El desarrollo tecnológico ha determinado que las actividades de los medios de comunicación auditivos y audiovisuales se efectúen mediante el empleo del espectro radioeléctrico del país, que es considerado por la Norma Fundamental como un sector estratégico⁸.

En este contexto, es evidente que la gestión del espectro radioeléctrico es de competencia y responsabilidad del Estado, por lo que los criterios bajo los cuales debe administrarse este recurso deben responder a la mayor satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de los objetivos que plantea el régimen de desarrollo establecido en la propia Constitución.

Desde esta óptica, la Constitución de la República establece en el artículo 313 a favor del Estado la reserva del derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, considerando textualmente como uno de los sectores estratégicos, a las telecomunicaciones.

Debe señalarse respecto del análisis que precede, que la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en su título XIV, capítulo I, establece:

El Ministerio encargado del sector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información es el órgano rector de las telecomunicaciones y de la sociedad de la información, informática, tecnologías de la información y las comunicaciones y de la seguridad de la información. A dicho órgano le corresponde el establecimiento de políticas, directrices y planes aplicables en tales áreas para el desarrollo de la sociedad de la información, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento General y los planes de desarrollo que se establezcan a nivel nacional.

De igual manera, el artículo 141 numeral 1, de dicho cuerpo normativo establece entre las competencias del órgano rector de telecomunicaciones la siguiente:

⁸ Constitución de la República. Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.

⁶ La Ley Orgánica de Telecomunicaciones fue publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero del 2015.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 006-09-SIC-CC, caso N.º 0012-08-IC.

Ejercer, a nivel internacional, la representación del Estado ecuatoriano en materia de telecomunicaciones, espectro radioeléctrico y tecnologías de la información y las comunicaciones. El Ministerio rector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información ejerce la administración de las telecomunicaciones del Ecuador ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y demás organismos internacionales.

Si bien la Ley Orgánica de Telecomunicaciones derogó la Ley Especial de Telecomunicaciones, es importante recordar que la Corte Constitucional mediante la sentencia N.º 008-15-SIN-CC⁹, estableció sobre el segundo cuerpo normativo que:

Por lo cual, se evidencia que la administración estatal exclusiva de las telecomunicaciones es desarrollada a través de dicho organismo.

Por tal motivo, es necesario establecer adicionalmente que dentro de las competencias del CONATEL, señaladas en el Capítulo VI de la Ley Especial de Telecomunicaciones, se encuentra el aprobar el plan de frecuencias y de uso del espectro radioeléctrico, así como el establecimiento de términos, condiciones y plazos para otorgar las concesiones y autorizaciones del uso de frecuencias y la autorización de la explotación de los servicios finales y portadores de telecomunicaciones.

Este criterio no fue modificado con la expedición de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en tanto puede observarse en su artículo 7 que se refiere a las competencias del Gobierno central, lo siguiente:

El Estado, a través del Gobierno Central tiene competencias exclusivas sobre el espectro radioeléctrico y el régimen especial de telecomunicaciones. Dispone del derecho de administrar, regular y controlar los sectores estratégicos de telecomunicaciones y espectro radioeléctrico, lo cual incluye la potestad para emitir políticas públicas, planes y normas técnicas nacionales de cumplimiento en todos los niveles de gobierno.

La gestión, entendida como la prestación del servicio público de telecomunicaciones se lo realizará conforme a las disposiciones constitucionales y a lo establecido en la presente Ley.

Tiene competencia exclusiva y excluyente para determinar y recaudar los valores que por concepto del uso del espectro radioeléctrico o derechos por concesión o asignación que correspondan.

En este sentido, bajo la concepción clara del control y regulación del espectro radioeléctrico por parte exclusiva del Estado central, hay que determinar que la misma Ley Orgánica de Telecomunicaciones establece en su artículo 37, primera parte, el modo en que operan los títulos habilitantes para concesiones y permisos, disponiendo que:

Art. 37.- La Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones podrá otorgar los siguientes títulos habilitantes:

1. Concesión.- Para servicios tales como telefonía fija y servicio móvil avanzado así como para el uso y explotación del espectro radioeléctrico, por empresas de economía mixta, por la iniciativa privada y la economía popular y solidaria.
2. Autorizaciones.- Para el uso y explotación del espectro radio eléctrico, por las empresas públicas e instituciones del Estado. Para la prestación de servicios de audio y vídeo por suscripción, para personas naturales y jurídicas de derecho privado, la autorización se instrumentará a través de un permiso.
3. Registro de Servicios.- Los servicios para cuya prestación se requiere el Registro, son entre otros los siguientes: servicios portadores, operadores de cable submarino, radioaficionados, valor agregado, de radiocomunicación, redes y actividades de uso privado y reventa.

Como puede advertirse, la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, es el órgano competente para otorgar concesiones, autorizaciones y mantener el registro de servicios respecto de los servicios de telecomunicación, así como también la asignación de determinadas frecuencias del espectro radioeléctrico y los permisos para la instalación y operación de redes privadas para que se lleve a cabo la actividad prevista para el uso de dicho espectro. Es decir, la ARCOTEL es el ente público llamado a establecer, en representación del Estado central, las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional reitera el criterio que la competencia para cualquier regulación respecto al espectro radioeléctrico le corresponde al Estado central.

En lo que respecta al ámbito del espacio aéreo, hay que señalar que los gobiernos autónomos descentralizados, por mandato del artículo 262 de la Constitución de la República, poseen las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial;
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.
3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías,

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, caso N.º 008-13-IN.

necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.

7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Respecto de la disposición transcrita se entiende que si bien los GAD poseen la facultad de dictar normas regionales en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, éstas deben enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 ibidem, que manifiesta que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, razón por la cual no pueden extralimitar sus atribuciones en el desarrollo de sus funciones, por lo que se llega a establecer que aun cuando se propenda al desarrollo regional por cualquier medio, el ejercicio de dichas atribuciones debe respetar los límites impuestos por la Constitución.

Hay que destacar –en el caso concreto– la ley que regula las actuaciones municipales es el COOTAD, por lo que las atribuciones que los GAD poseen están desarrolladas en el artículo 55, y se le atribuye la facultad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, motivo por el cual la misma norma regula el pago de tasas y contribuciones, en relación a su ocupación.

En este sentido, existen tasas dirigidas al uso del espacio exclusivo controlado por los Municipios, ese es el caso de la establecida en el artículo 567 del COOTAD, reformado por el artículo 57 de la Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD, misma que establece "... Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación...".

Respecto de la norma transcrita, hay que determinar que si bien se establece el pago de una tasa por el uso del espacio aéreo municipal, ésta versa solo para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, es decir, no opera para su funcionamiento; hay que aclarar que la tasa está limitada al uso material del espacio en el proceso de colocación de estructuras, postes y tendido de redes; en ningún momento justifica el cobro por el uso de determinado espacio, para efectos de la operación y funcionamiento de dichas estructuras.

Además, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, norma específica que como quedó indicado previamente regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015, establece que:

Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público

Los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles deberán contemplar las necesidades de uso y ocupación de bienes de dominio público que establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y, sin perjuicio de cumplir con las normas técnicas y políticas nacionales, deberán coordinar con dicha Agencia las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural.

En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción.

Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán establecer tasas por el uso de espacio aéreo regional, provincial o municipal vinculadas a transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico. (Énfasis fuera del texto).

Al respecto, el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: "La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia" y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Suprema establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador que: "El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos".

Bajo este análisis la Corte Constitucional concluyó a través de la sentencia N.º 008-15-SIN-CC que: "De esta forma, el cobro de la tasa por el uso del espacio aéreo en virtud del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado central, en razón de que la competencia en materia de comunicaciones y telecomunicaciones está otorgada al Estado central de manera directa por parte de la Constitución de la República del Ecuador".

Se ha determinado entonces, que la tasa que cobran los Municipios, amparados en el artículo 567 del COOTAD, es por la utilización del espacio público municipal en el proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio, más en ningún momento debe operar respecto del servicio mismo que prestan, que en el caso concreto, es el de telecomunicaciones, ya que esta materia está plenamente normada por el Estado central, a través de la entrega de concesiones, reguladas por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

De considerarlo así, los GAD municipales estarían creando una contraprestación respecto de un ámbito que se encuentra fuera de su competencia, pues se estaría regulando asuntos atinentes al uso de frecuencia en el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo, cuando estén vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

Del texto de la ordenanza impugnada se verifica que en el artículo 1 se llega a establecer que el objeto y ámbito de aplicación es regular la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública¹⁰ del cantón Bolívar, provincia del Carchi, por lo que en tal sentido, pretende normar el uso del espacio aéreo municipal en la implantación de estructuras metálicas, de antenas para servicio de celulares, radio ayuda, radioaficionados, radio emisoras comerciales, antenas parabólicas y postes, en lo atinente a su forma, condición y modo de instalación, tamaño, así como al cumplimiento del pago de impuestos municipales previos, como también la regulación frente al impacto visual, al uso de señalización, al cumplimiento de los requisitos ambientales necesarios, al cumplimiento de los permisos de implantación y renovación, aspectos cuya regulación no extralimitan las atribuciones de las municipalidades, dado que son propias del ámbito de sus competencias.

Pero claramente se observa que el fondo de la ordenanza impugnada es el establecimiento del cobro de tasas, principalmente por el uso del espacio aéreo.

Se desprende que dichas tasas establecidas gravan, a más de la utilización del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo para su construcción e instalación, a su funcionamiento, puesto que se está regulando utilización de frecuencias. Aquello de igual forma se ve expresado en el artículo 3 de la ordenanza en análisis¹¹, al establecerse por parte de la municipalidad del cantón Bolívar, provincia del Carchi las condiciones generales para la implantación de estructuras fijas de soporte y antenas.

En tal sentido debe tenerse en cuenta que, el COOTAD, a través de su artículo 567, lo que permite regular a los GADS, es el proceso de instalación de estructuras, respecto del uso del espacio público, mas no la regulación de tasas por el funcionamiento de dichas estructuras, ya que esto es materia propia del órgano competente, que para el caso lo constituye la ARCOTEL, quien regula el ámbito de las telecomunicaciones, a través de concesiones y permisos.

Adicionalmente, se debe destacar que conforme lo establece el artículo 4 de la Constitución, forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del mismo implica una regulación dentro de las competencias exclusivas del Estado central, el cual

no puede ser regulado por parte de las municipalidades, ante lo que la frase “subsuelo”, contradice el texto constitucional¹².

Por lo expuesto, esta Corte establece que la competencia para la regulación por utilización del subsuelo le corresponde exclusivamente al Estado central, por tratarse de un tema de comunicación y telecomunicación, por lo que se llega a la conclusión que en el proceso *sub judice*, la ordenanza municipal que se analiza, contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República.

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio de que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo y subsuelo corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión que en el proceso *sub judice*, la ordenanza municipal que se analiza, contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, por hacerse referencia expresa al “uso del espacio aéreo”; además del “subsuelo”.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad en los artículos 1 y 3 de la ordenanza de las frases “subsuelo” y “espacio aéreo”.

Por tanto, se procede a realizar el análisis del segundo problema jurídico para determinar la existencia o no de inconstitucionalidades en las normas sujetas de análisis.

2. La ordenanza municipal bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución respecto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

En cuanto al segundo problema jurídico, la Corte Constitucional, tal como ha procedido en casos análogos, considera necesario el estudio de este punto, con la finalidad de establecer si se observó la Constitución de la República en la determinación de una tasa por el tendido de cables que se encuentran soterrados, por parte de los GAD Municipales, al emitir la ordenanza sujeta al análisis constitucional.

Al respecto, el artículo 18 numeral 6 de la ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón Bolívar, provincia del Carchi determina:

6.- Cables: Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.

Conforme se destacó en líneas anteriores, dentro de las competencias exclusivas del Estado central, según lo

¹⁰ **Art. 1.- Objeto y Ámbito de Aplicación.-** Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implementación de estructuras, postes y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo Municipal, suelo y subsuelo en el Cantón Bolívar, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

¹¹ **Art. 3.- Condiciones generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.**

La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como son las condiciones generales:

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, caso N.º 0008-13-IN, página 34.

establece el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; en aquel sentido, cualquier tipo de regulación que se hiciera respecto a esta temática debe observar el precepto constitucional antes señalado.

En el caso objeto de análisis, se puede establecer que la ordenanza *in examine*, establece una tasa fija y permanente de \$ 0.01 (un centavo de dólar americanos) diarios por cada metro lineal de cable de fibra óptica, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, lo cual implica una regulación en cuanto a las comunicaciones y telecomunicaciones en el cantón Bolívar, provincia del Carchi, así como el establecimiento de un tributo por concepto de la regulación de estas actividades a través del denominado tendido de cables.

A través de una interpretación sistemática e integral del texto constitucional y del régimen competencial, se puede evidenciar que dentro de las atribuciones exclusivas que el constituyente ha entregado al Estado central, se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, lo cual denota el espíritu del marco de competencias que la Constitución establece con respecto a esta temática de trascendental importancia para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Esto se ve afianzado cuando se observa el artículo 313 de la Constitución, por medio del cual, “el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos”, entre los cuales se destaca las telecomunicaciones¹³.

En este sentido, la Corte Constitucional a través de las sentencias N.º 008-15-SIN-CC y 007-15-SIN-CC, concluyó que:

El establecimiento de valores a ser cancelados por concepto del tendido de cables dentro de un régimen que es de competencia exclusiva del Estado central por parte de la municipalidad, implica una inobservancia del régimen de competencias establecido en la Constitución de la República, y por tanto deviene en una extralimitación...

De esta forma, la regulación por el establecimiento de una tasa en el uso del subsuelo para el soterramiento de cables que tengan relación con el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, corresponde únicamente al Estado central.

De igual manera, se debe destacar que el artículo 18 numeral 6 de la ordenanza en estudio, establece las condiciones generales para la implantación de estructuras fijas de soportes de antenas¹⁴.

¹³ Artículo 313, segundo inciso, Constitución de la República del Ecuador: Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos e interés social.

¹⁴ **6.- Cables:** Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.

Frente a lo cual, se determina que conforme lo establece el artículo 4 de la Constitución, forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del mismo implica una regulación dentro de las competencias exclusivas del Estado central, el cual no puede ser regulado por parte de las municipalidades, ante lo cual la frase “subsuelo” (...), contradice el texto constitucional¹⁵.

Por lo expuesto, esta Corte establece que la competencia para la regulación por utilización del subsuelo le corresponde exclusivamente al Estado central, por tratarse de un tema de comunicación y telecomunicación, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub judice*, la ordenanza municipal que se analiza, contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del numeral 6 del artículo 18 de la ordenanza en análisis.

3. ¿La ordenanza bajo análisis afecta al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República, al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación?

Esta Corte Constitucional en virtud de la demanda presentada por el legitimado activo dentro de un control integral de la ordenanza objeto de esta acción pública de inconstitucionalidad, considera necesario referirse a la posible inconstitucionalidad del artículo 2 de la ordenanza emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Bolívar, provincia del Carchi dentro de la cual, dicha autoridad pública establece definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación.

Art. 2.- Definiciones.- Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente:

ANTENA: elemento radiante especialmente diseñado para la recepción y/o transmisión de las ondas radioeléctricas.

ÁREA DE INFRAESTRUCTURA: aquellas a las que se encuentran circunscritas las instalaciones y equipos utilizados para establecer la comunicación entre los diferentes elementos de la red de servicio.

AUTORIZACIÓN O PERMISO AMBIENTAL:

Documento emitido por el ministerio de ambiente o por la unidad administrativa Municipal competente, que determine el cumplimiento y conformidad de elementos de la normativa ambiental aplicable. En caso de no obtener el Permiso Ambiental estará sujeto a una sanción del 5% del costo de la obra de cada estructura.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, caso N.º 0008-13-IN, pág. 34.

CONATEL: Consejo Nacional de Telecomunicaciones.

CUARTO DE EQUIPO (RECINTO CONTENEDOR):

Habitáculo en cuyo interior se ubican elementos o equipo pertenecientes a una red de telecomunicaciones.

ESTACIÓN RADIOELÉCTRICA: Uno o más transmisores o receptores o una combinación de transmisores y receptores, incluyendo las instalaciones accesorios necesarios para asegurar prestación de un servicio.

Estructuras Fijas de Soporte: término genérico para referirse a TORRES, TORRETAS, MASTILES, MONOPOLIOS, SOPORTE EN EDIFICACIONES, en las cuales se instalan antenas y equipos de telecomunicaciones para la prestación del servicio de comunicaciones y otros de tipo comercial.

FICHA AMBIENTAL: Estudios Técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de impactos ambientales y las medidas de manejo ambiental a aplicarse para la implantación de estaciones de transmisión.

IMPLANTACIÓN: Ubicación, fijación, colocación o inserción de estructuras de soportes de las radios bases de antenas de servicios de comunicaciones sobre un terreno o edificaciones terminadas, y también a la infraestructura utilizada para proveer energía a las instalaciones.

MIMETIZACIÓN: Proceso mediante el cual una estructura es asimilada al entorno existente, tratando de disminuir la diferencia entre sus características físicas y las de contexto urbanos, rural, arquitectónico en el que se reemplaza.

PERMISO DE IMPLANTACIÓN: Documento emitido por el gobierno municipal, que autoriza la implantación de postes, tendidos de redes y estructura fija de soportes de antenas y su infraestructura relacionada con todo tipo de servicio del tipo comercial de las empresas privada, el mismo que se solicitara al municipio. El valor del permiso será un equivalente al 5% del costo total de cada estación.

SENATEL: Secretaria Nacional de Telecomunicaciones.

REDES DE SERVICIO COMERCIALES: Conjunto de los elementos y partes existentes de todo tipo de red alámbrica instalados con la finalidad de suministrar servicios de comunicaciones, datos y otros, a cambio de una tarifa cobrada directamente a cada uno de sus usuarios.

SUPERTEL: Superintendencia de Telecomunicaciones.

TELECOMUNICACIONES: Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medio óptico u otros medios electromagnéticos. Los términos técnicos de telecomunicaciones provienen de la ley especial de Telecomunicaciones, del reglamento general al Ley y normativas secundarias emitidas por el CONATEL.

En ese orden de ideas, se debe considerar que el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “La jerarquía normativa

considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia” y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Suprema establece en el artículo 261 numeral 10 que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

La ordenanza municipal materia de estudio, establece en su artículo 2, las definiciones de los términos en ella empleados.

Respecto de este tema, la Corte Constitucional en las sentencias N.º 008-15-SIN-CC y 007-15-SIN-CC, estableció que:

Acorde a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones (hoy derogada por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones), los términos a utilizarse, así como sus definiciones, serán los constantes en la Ley Especial de Telecomunicaciones, y a falta de ellos, los términos técnicos de telecomunicaciones no definidos en dicha ley, se utilizarán los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para no incurrir en contradicciones...

Así, encontrándose en vigencia la Ley Orgánica de Telecomunicaciones que derogó la Ley Especial de Telecomunicaciones, ha de considerarse que el artículo 6 del referido cuerpo normativo contiene las definiciones correspondientes que deben considerarse en este ámbito del derecho administrativo.

Esta situación, deja ver que el GAD municipal del cantón Bolívar, provincia del Carchi también extralimita sus funciones respecto de establecer nuevas definiciones, acarreado una afectación a normas jerárquicamente superiores.

Así, en el caso sujeto de análisis se determina que el artículo 2, establece definiciones en materia de telecomunicaciones, por lo que contraviene el principio de jerarquía dispuesto en el artículo 425 de la Constitución de la República, por haber establecido definiciones que le corresponden jerárquicamente a una ley superior.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del artículo 2 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas del cantón Bolívar, provincia del Carchi.

4. Las tarifas para el cobro de tasas fijadas en el artículo 18 de la ordenanza demandada, ¿son contrarias al principio constitucional tributario de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Para la Corte Constitucional resulta necesario hacer mención sobre los principios constitucionales tributarios

y la importancia de que éstos sean aplicados dentro del ámbito tributario y muy particularmente dentro del caso en concreto. Como lo ha expresado este Organismo a través de sus sentencias N.º 0046-15-SIN-CC, 0049-15-SIN-CC, 0043-15-SIN-CC, entre otras, citando al autor jurista Héctor Villegas, la potestad tributaria debe ser comprendida como: “La facultad de generar normas mediante las cuales el Estado puede compeler a las personas para que le entreguen una porción de sus rentas o patrimonio para atender las necesidades públicas”¹⁶, es decir, la atribución originaria, abstracta e irrenunciable con la que cuenta el Estado en sus distintos niveles de Gobierno para crear, modificar, derogar, suprimir y exonerar tributos, tal como lo señala el artículo 301 de la Constitución de la República.

Conforme han ido evolucionando los diversos conceptos y teorías que integran el sistema tributario, se ha logrado comprender que la potestad tributaria no es ilimitada ni irrestricta, sino que su ejercicio se encuentra delimitado a varios principios que necesariamente deberán ser observados dentro del ejercicio de la potestad tributaria, a fin de que ésta alcance un ideal de justicia y legitimidad; principios que se los identifica como un conjunto de garantías formales y materiales que precisamente tienen como objetivo primordial generar un límite en la creación y regulación de los tributos.

Siguiendo este lineamiento, a través de los principios tributarios, consagrados en la Constitución, no únicamente se limita la potestad tributaria de la que goza el Estado, sino que además a través de dicha limitación, se genera una contrapartida entre las garantías del administrado y las actuaciones del Estado. De ahí que, estos principios del régimen tributario, se encuentran reconocidos en el artículo 300 de la Constitución de la República, el cual manifiesta de manera expresa:

Art. 300.- El Régimen Tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

En tal contexto, conviene tomar en cuenta la existencia de otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico¹⁷, así como en la propia jurisprudencia y doctrina en materia fiscal. Así pues, tenemos el caso de principios como el de “proporcionalidad”, “capacidad contributiva” y de “no confiscatoriedad”, los cuales, pese a no constar en la Norma Suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo

300 de la Constitución. En efecto, dicha interrelación entre principios tributarios fue reconocida en su debido momento por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de su sentencia N.º 004-11-SIN-CC¹⁸, en la que se analizó el principio de capacidad contributiva al momento de sustentar la constitucionalidad de una norma.

Dicho esto, según se desprende de los argumentos vertidos por el accionante, el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas del cantón Bolívar, provincia del Carchi, trasgrede el principio tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

Es pertinente señalar que bajo el objetivo de establecer si la norma denunciada contradice o no una norma constitucional, esta Corte no se encuentra restringida para analizar única y exclusivamente el principio tributario enunciado, sino también otros principios que guarden relación con el principio de equidad, conforme las consideraciones expuestas en párrafos anteriores.

Con respecto a la naturaleza y alcance del principio de equidad, el mentado autor Héctor Villegas señala: “Como principio de imposición, la equidad va más allá del orden positivo, representa el fundamento filosófico y ontológico de la justicia en las constituciones. La equidad se confunde con la idea de justicia y en tal carácter pasa a ser el fin del derecho. Consiste en una armonía conforme a la cual debe ordenarse la materia jurídica, y en virtud de la cual el derecho positivo se orienta hacia esa idea de justicia”¹⁹. Concluyendo el jurista que si se considera a la equidad como una garantía constitucional que opera en beneficio del contribuyente, entonces “podría ser invocada por éste si se ve sometido a una contribución cuya falta de razonabilidad y equilibrio las transforma en una exacción irritantemente injusta”²⁰, y por lo tanto, inconstitucional.

Este Organismo, al referirse a este principio constitucional tributario dentro de la sentencia N.º 004-11-SIN-CC, puntualizó que la equidad atiende por un lado a un ámbito horizontal, lo que se entiende que los sujetos con capacidad económica igual deben contribuir de igual manera, por lo que bajo ese ámbito, la equidad guarda relación con el **principio tributario de generalidad**. Por otro lado, la equidad posee un ámbito vertical en donde los sujetos con mayor capacidad económica deben contribuir en mayor medida, lo que tiene relación con el principio constitucional tributario de **progresividad**, ya que el mismo exige tomar en cuenta la **capacidad contributiva** de los sujetos, de forma tal, que quienes tienen mayor capacidad deban asumir obligaciones mayores, y con ello la cuantía del tributo será proporcional a esa mayor capacidad contributiva.

¹⁶ Héctor Villegas, Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, página 252.

¹⁷ Código Tributario: Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 004-11-SIN-CC, caso N.º 0008-13-IN.

¹⁹ Héctor Villegas, Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, página 275.

²⁰ Ibidem, página 276.

Además, el principio de equidad guarda relación con el **principio de proporcionalidad**, conceptuando a este último como la contribución de los sujetos al gasto público en función de la respectiva capacidad contributiva, en cuyo caso el contribuyente aportará una parte justa y adecuada de sus ingresos o utilidades. Esto significa que para que un tributo guarde armonía con el principio de proporcionalidad, es imperativo que su valor sea establecido en función de la capacidad para contribuir que tienen los contribuyentes, pues de esa manera se garantizará que un tributo no sea solo justo sino también legítimo. De ahí que la proporcionalidad y equidad deben apreciarse como un solo concepto que implica justicia tributaria.

También es oportuno decir que el principio de equidad guarda directa relación con el **principio de no confiscatoriedad**, el cual desarrolla el concepto de establecer un límite entre cumplir con la carga tributaria bajo una capacidad contributiva y que dicha carga sobrepase la capacidad económica del contribuyente, en cuyo caso el desprendimiento patrimonial que se produce en el cumplimiento de la obligación tributaria se convierte en confiscatorio, es decir, limitando y restringiendo la propiedad de los contribuyentes. Para el tratadista Héctor Villegas²¹, la posibilidad de utilizar de manera ilimitada la potestad tributaria en la creación de tributos y la fijación de su cuantía, implica la posibilidad de convertir a la carga fiscal en un despojo e irrespeto al derecho a la propiedad, capaz de afectar la capacidad de ahorro y el progreso económico con el que deben contar las personas.

En este mismo orden de ideas, la Corte Constitucional del Ecuador, a través de la sentencia N.º 016-15-SIN-CC²², ha definido que el principio de no confiscatoriedad debe evaluarse desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo. Es cualitativo cuando se restringe la propiedad de manera ilegítima, por ejemplo, cuando nace un tributo en inobservancia al principio de legalidad, en cuyo caso el cobro del tributo no tenía razón de ser. Por otra parte, es cuantitativo cuando la carga tributaria es tan onerosa para el contribuyente que le obliga a sustraer de su patrimonio un porcentaje sustancial, desconociéndose por un lado su capacidad contributiva, y por otro, limitando al contribuyente la posibilidad de ahorro y de bienestar económico.

De esta manera, este máximo Organismo de control en materia constitucional sentenció que, ante la inobservancia de este principio tributario, marcado por el cobro excesivo y desproporcionado de un tributo, restringe en el mismo los ideales de justicia y legitimidad que deben primar en un tributo, perturbándose de esta manera el principio de equidad.

En razón a lo expuesto, conforme lo consideró este Organismo a través de las sentencias 0046-15-SIN-CC,

²¹ Héctor Villegas, Curso de finanzas, derecho financiero y tributario, octava edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2002, página 278.

²² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 016-15-SIN-CC, caso N.º 0055-14-IN.

0049-15-SIN-CC, 0043-15-SIN-CC, entre otras, se ha evidenciado que la equidad es sinónimo de justicia, por lo que en este principio constitucional se engloba, articula y sintetiza todos los principios y garantías señalados anteriormente. En consecuencia, un tributo será justo cuando en su nacimiento y aplicación se tomen en cuenta las garantías de legalidad, generalidad, progresividad, proporcionalidad, no confiscatoriedad y capacidad contributiva, las mismas que no solo limitan el poder tributario con el que cuenta el Estado, sino que reconoce derechos y garantías en favor de quienes adquieren la calidad de contribuyente, cuya aplicación es trascendental dentro del vínculo existente entre el administrado y el poder público.

En virtud de las premisas mencionadas anteriormente y conforme las alegaciones de inconstitucionalidad presentadas dentro del caso en concreto, corresponde analizar si las tarifas fijadas dentro del artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas del cantón Bolívar, provincia del Carchi, son contrarias o no al principio constitucional tributario de equidad. Para tal fin, es ineludible analizar el tipo de tasa que se está aplicando en la referida ordenanza, así como también los alcances de la misma.

En primer término, debemos partir del hecho de que una tasa es por esencia una prestación obligatoria en favor del Estado, y cuyo origen está establecido en un acto normativo, es decir, un tributo. Por ende, al tratarse de un gravamen impuesto por un gobierno autónomo descentralizado municipal en uso de su potestad tributaria prevista en la Constitución de la República²³ y la ley²⁴, le son plenamente aplicables los principios tributarios estudiados en el presente problema jurídico.

Conforme lo establece nuestro ordenamiento jurídico y en este caso en concreto el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales gozan de la potestad para crear tasas ante dos supuestos claramente identificables en la norma, lo que se conoce en términos tributarios como hecho generador. El primero de ellos es en relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias, en donde el gobierno municipal exige de los ciudadanos el pago de un monto económico ante el servicio real o potencial que brinde

²³ Constitución de la República: 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.

²⁴ Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; (...) e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras; (...)

dicho Gobierno, siempre que, señale la ley²⁵, el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto, bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

Otro hecho generador a través del cual un gobierno municipal descentralizado puede obtener ingresos tributarios por medio de una tasa, es efectivamente el aprovechamiento especial del dominio público. En este tipo de tasa es evidente que el Gobierno Municipal no presta ningún servicio, sino que autoriza que los particulares hagan uso privativo y con fines comerciales de un espacio público de uso común. En efecto, el hecho que un particular ejerza actividades dentro de estos espacios de manera exclusiva y diferencial al resto de personas, elimina el sentido de gratuidad que existe en el uso de estos espacios y lo deriva lógicamente en la génesis de una obligación tributaria.

Sobre este aspecto hay que decir que el segundo hecho generador para el cobro de una tasa, no ha tenido abundante regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente lo que se refiere a la fijación de tarifas. No obstante, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, mismo que sirvió de base legal a fin de que el órgano legislativo del municipio de Bolívar, provincia del Carchi, pueda crear la ordenanza objeto de análisis.

En este orden de ideas, también el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones²⁶, norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su afán de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas dentro del tributo, establece de manera global en su párrafo tercero que: “En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción”.

Una vez que esta Corte ha expuesto y desarrollado aquellos puntos que conciernen al caso concreto, es pertinente entrar a un análisis constitucional que nos permita dar una respuesta a la interrogante planteada, esto es, si las tarifas a las siete tasas fijadas por la municipalidad del cantón

Bolívar, provincia del Carchi por el uso del espacio físico y aéreo dentro de su jurisdicción territorial, transgrede el principio tributario de equidad, y junto a ello, al resto de principios desarrollados en el presente fallo.

Es importante señalar que el presente análisis únicamente intenta la comparación de la fijación de tarifas para el cobro de una misma tasa entre gobiernos seccionales que cuentan con iguales atribuciones de índole tributario, siendo claro que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe una regulación clara y expresa que disponga a las municipalidades parámetros por los cuales deba fijar las tarifas en tasa por ocupación de espacio público, más allá de lo previsto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, conforme se remarcó de manera previa.

Así, la “Ordenanza Metropolitana que establece el régimen administrativo y aplicación de la licencia metropolitana urbanística de utilización o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio–LMU 40”²⁷, dispone dentro de su Capítulo VII, las tasas de utilización privativa o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio en el Distrito Metropolitano de Quito, en el cual por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la ordenanza metropolitana fija una tarifa que varía entre los \$ 0.08 y 0.35 centavos de dólar anuales por cada metro lineal de cable, dependiendo de la zona territorial en que se ubique dicho material.

Por otro lado, según se establece en el artículo 18 de la ordenanza del cantón Bolívar, provincia del Carchi, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de \$ 0.01 (un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica), por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de \$ 3.65 (tres dólares sesenta y cinco centavos de dólar de los Estados Unidos de América), por cada metro de cable; por lo tanto, en términos comparativos, conforme lo señala el accionante, esta última tarifa es absolutamente desproporcionada frente al beneficio obtenido por el contribuyente como contraprestación.

Continuando con el análisis del artículo 18 de la ordenanza, se puede observar de igual forma que en el resto de las ocupaciones de los espacios públicos por los cuales se cobra el tributo, se establece una tarifa diaria y no anual. Es así que: 1) En el caso de estructuras metálicas para el uso de comunicación a celulares, los contribuyentes deberán pagar diariamente el 20% de una remuneración básica unificada, es decir, \$ 73.2 diarios, si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2016²⁸, 2) Igual circunstancia acontece con las antenas para servicios celulares, cuya tarifa diaria es del 10% de la RBU, 3) En el caso de las antenas para radio ayuda y radioaficionado, la tarifa es de \$ 0.10 diarios por concepto de uso de espacio aéreo

²⁵ Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: 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...

²⁶ Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015.

²⁷ Registro Oficial, edición especial N.º 132 del 14 de abril de 2011.

²⁸ Acuerdo ministerial N.º MDT-2015-0291, Suplemento del Registro Oficial N.º 658 del 29 de diciembre de 2015. Se fija el salario básico unificado para el 2016 en \$ 366, 00 dólares.

municipal, 4) En el caso del uso de espacio aéreo a través de las antenas para radio emisoras comerciales, la tarifa asciende a \$ 1.50 diarios, 5) Para las antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital, la tarifa es de \$ 0.03 diaria, 6) Para cables una tasa diaria de \$ 0.01, por cada metro lineal de cable tendido y finalmente, 7) Por ocupación de espacio público que se produce con la colocación de un poste, el contribuyente debe pagar la tarifa diaria y permanente de \$ 0.25.

Bajo el ánimo de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte Constitucional, al igual que lo realizó a través de las sentencias N.º 0043-15-SIN-CC, 0046-15-SIN-CC y 0049-15-SIN-CC, entre otras, considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico que fue elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, bajo el título de “Análisis de impuestos y tasas municipales por derecho de vía para infraestructura de internet para ser considerada dentro de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del Ecuador”, el cual ciertamente puede orientar a este Organismo a identificar si conforme lo denuncia el accionante, las tarifas fijadas

en el artículo 18 de la ordenanza alcanzan valores desproporcionados a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobservado los principios tributarios previamente definidos.

En dicho informe se realiza un primer análisis comparativo entre las tasas que se cobran por igual concepto en varios países y dentro de ellos municipios en el continente americano, dando como conclusión que la carga tributaria en el pago de tasas municipales por “derecho de vía”, es decir ocupación de espacio público con infraestructura de internet, fluctúa entre el 2.2% hasta el 10% de la facturación anual de las empresas de telecomunicaciones, lo cual es considerado como una carga tolerable.

Por otro lado, en un segundo análisis donde se aplican varias ordenanzas en el Ecuador que han sido denunciadas por su cobro elevado, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual que realiza la empresa por abonado fijo, arrojando como resultado las siguientes cifras:

Facturación anual por abonado fijo	Utilidad anual por abonado fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo (impuesto estatal)	Tasa municipal anual por abonado fijo
\$ 407.04	\$ 28.98	\$ 0.407	\$ 1,460.00

Luego de este análisis, la Escuela Superior Politécnica del Litoral concluye:

Es evidente que las tasas/impuestos municipales por derecho de vía por usuario, que están imponiendo algunos municipios del país a algunas operadoras de telecomunicaciones, exceden considerablemente al valor recaudado por el servicio de internet por usuario del país, y puede llegar a ser, de forma injustificada e ilógica, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio... Por lo que se recomienda un porcentaje de entre el 0% y el 2% de la facturación como impuesto municipal aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando.

Conforme los párrafos anteriores, esta Corte Constitucional observa que en efecto, las siete tarifas fijadas dentro del artículo objetado como inconstitucional alcanzan valores excesivos que afectan de manera considerable la economía de las compañías en cuestión que, bajo el afán de brindar el servicio comercial por el que fueron constituidas, se ven en la necesidad de hacer uso del espacio público, activando el hecho generador de las tasas reguladas en la ordenanza objeto de denuncia y en consecuencia, cumplir con el pago obligatorio de dicho tributo.

Al partir de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas del cantón Bolívar, provincia del Carchi, atentan contra el principio de no confiscatoriedad en la medida en que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente, la cual sobrepasa los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones.

De tal manera que no solo se ve comprometida su capacidad de ahorro, sino también la propia posibilidad de obtener una renta como resultado de la actividad económica que realiza, circunstancias que denotan una confiscación a la propiedad, según lo califica la doctrina, particular que ha sido inobservado por el ente legislativo en el ejercicio de su potestad tributaria.

Así también, la Corte Constitucional considera que las tasas previstas en la ordenanza respecto de la que se alega su inconstitucionalidad, transgreden el principio tributario de proporcionalidad, por cuanto incumplen con la definición de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que deberá asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, pues recordemos que dicho concepto representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas.

Dentro del caso en concreto, considerando los elevados montos que la municipalidad del cantón Bolívar, provincia del Carchi, pretende cobrar por concepto de tasas, inobserva la capacidad contributiva de las compañías al existir una desproporcionalidad entre su renta o utilidad y la carga tributaria que implica cumplir con dicha obligación. En igual medida, la inobservancia al principio de capacidad contributiva dentro de los tributos analizados.

Finalmente, no está demás referir que las tarifas previstas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, dentro del cantón Bolívar de la provincia del Carchi, transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad, en la medida en que dicha imposición confiscatoria, destruye dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, de acuerdo a lo previsto en el artículo 300 de la Constitución.

Por las consideraciones antes anotadas se evidencia que la norma contenida en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, dentro del cantón Bolívar de la provincia del Carchi, publicada en la edición especial del Registro Oficial N.º 229 del 16 de diciembre de 2014, contraviene la Constitución.

En vista de aquello, esta Corte Constitucional exhorta al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Bolívar de la provincia del Carchi a que, dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos en la presente sentencia y en particular, al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad planteada.
2. La Corte Constitucional del Ecuador con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes

a personas naturales o jurídicas privadas del cantón Bolívar, provincia del Carchi, publicada en la edición especial del Registro Oficial N.º 229 del 16 de diciembre de 2014, declara inconstitucional lo siguiente:

- 2.1. En el **artículo 1**, de las frases “espacio aéreo Municipal”, “y subsuelo”; por tanto, el referido artículo constará de la siguiente manera:

Art. 1.- Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implementación de estructuras, postes y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el Cantón Bolívar, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

- 2.2. En el artículo 3 primer inciso en la frase “subsuelo y espacio aéreo” en consecuencia, el referido inciso constará de la siguiente forma:

Art. 3.- Condiciones generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.

La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como son las condiciones generales: (...).

- 2.3. La inconstitucionalidad por el fondo de los **artículos 2 y 18** de la Ordenanza objeto del presente análisis.

3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Bolívar, provincia del Carchi a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias N.º 007-15-SIN-CC, 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015; de la sentencia N.º 016-15-SIN-CC dictada el 13 de mayo de 2015; las sentencias N.º 025-15-SIN-CC, 026-15-SIN-CC; 027-15-SIN-CC dictadas por la Corte Constitucional el 22 de julio de 2015, y otras similares, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Pamela Martínez Loayza, **PRESIDENTA (E)**.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera, sin contar con la presencia de los jueces Alfredo Ruiz Guzmán y Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 16 de marzo del 2016. Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL.**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0058-15-IN

RAZÓN.- Siento por tal, que la señora Pamela Martínez Loayza, suscribió la presente Sentencia el día jueves 21 de abril del 2016, en calidad de presidenta (e) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General.**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CAUSA N.º 0058-15-IN

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 15 de junio de 2016, las 17h00. **VISTOS.-** Agréguese al proceso el escrito presentado por el señor Andrés Donoso Echanique en calidad de procurador judicial de la compañía Otecel S.A., recibido en esta Corte el 27 de abril de 2016 a las 16:30, mediante el cual solicita ampliación de la sentencia N.º 015-16-SIN-CC, dictada el 16 de marzo de 2016. Al efecto, para resolver la petición hecha por el accionante, la Corte Constitucional realiza las siguientes **CONSIDERACIONES: PRIMERA.-** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la solicitud de ampliación interpuesta, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en armonía a lo dispuesto por el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. **SEGUNDA.-** El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”; sin embargo, esto no imposibilita a que las partes dentro de un proceso constitucional, puedan solicitar ampliación de un fallo. En este sentido, el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional 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”. **TERCERA.-** En este sentido, el recurso de ampliación tiene por objeto, suplir cualquier omisión en la que se hubiere incurrido respecto de las alegaciones y pretensiones debidamente planteadas o, resolver algún punto sometido a consideración de esta Corte Constitucional que no se hubiera resuelto mediante sentencia. No obstante, en caso de proceder la ampliación, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la decisión; por lo tanto, las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma, sin embargo, de los respectivos recursos horizontales y siempre que haya lugar. **CUARTA.-** La sentencia dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 16 de marzo de 2016, dispuso en su parte resolutive lo siguiente: “que el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Bolívar, Provincia de Carchi a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación pública”. Este máximo organismo de administración de justicia constitucional dentro de la parte resolutive señaló: “... **1.-** Aceptar la demanda de inconstitucionalidad planteada. **2.-** La Corte Constitucional del Ecuador con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto a la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas del cantón Bolívar, provincia del Carchi, publicada en la edición especial del registro oficial N.º 229 del 16 de diciembre de 2014, declara inconstitucional de lo siguiente: **2.1.** En el artículo 1, de las frases “espacio aéreo Municipal”, “y subsuelo”; por tanto, el referido artículo constará de la siguiente manera: Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implementación de estructuras, postes y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el cantón Bolívar, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes. **2.2.-** En el artículo 3 primer inciso en la frase “subsuelo y espacio aéreo” en consecuencia, el referido inciso constará de la siguiente forma: Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas Comerciales. La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso de suelo, así como son las condiciones generales: (...) **2.3.-** La inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2 y 18 de la Ordenanza objeto del presente análisis. **3.-** Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Bolívar, provincia del Carchi a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las

declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional el 31 de marzo de 2015 y otras, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República. **4.-** Notifíquese, Publíquese y Cúmplase...”. **QUINTA.-** La petición de ampliación presentada por el recurrente, con relación al presente caso, se basa en los siguientes argumentos y peticiones: “... solicito que le Pleno de la Corte Constitucional amplíe la Sentencia, analice y resuelva el asunto (problema jurídico) propuesto por Otecel S.A. en relación con la violación de los principios constitucionales que regulan la prestación de los servicios públicos...”. **SEXTA.-** En la presente causa, la sentencia N.º 015-16-SIN-CC dictada el 16 de marzo del 2016, materia del pedido de ampliación, ha sido desarrollada y dictada de manera clara y completa, en función que en cada uno de sus argumentos se reflejan notoriamente las razones que fundamentan la decisión adoptada y demuestran la debida motivación de la misma. De la lectura a la solicitud de ampliación presentada, se verifica que esta no tiene por objeto que se amplíe lo resuelto por este máximo organismo constitucional en la referida sentencia, sino que pretende que se pronuncie respecto a cuestiones ajenas al contenido de la sentencia, circunstancia que resulta improcedente. En base a las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional considera que la sentencia N.º 015-16-SIN-CC, emitida el 16 de marzo de 2016, no amerita ampliación, debido a que cumplió con justificar argumentadamente su decisión de acuerdo a los problemas jurídicos planteados; en consecuencia, se resuelve negar la solicitud de ampliación formulada por el señor Andrés Donoso Echanique, procurador judicial de la compañía Otecel S.A. y se dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia expedida dentro de la presente causa. **NOTIFÍQUESE.**

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE.**

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL.**

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con cinco votos a favor de las señoras juezas y jueces: Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Marien Segura Reascos y Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 15 de junio de 2016.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL.**

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 4 de mayo de 2016

SENTENCIA N.º 022-16-SIS-CC

CASO N.º 0010-15-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

Los doctores Ernesto Pazmiño Granizo en calidad de defensor público general, Luis Ávila Linzán en calidad de delegado de la Defensoría Pública y Andrés Acaro en calidad de defensor particular, presentaron acción de incumplimiento de sentencia del fallo N.º 004-14-SCN-CC dictado por la Corte Constitucional del Ecuador en la causa N.º 0072-14-CN dentro del proceso penal N.º 006-2015 por presunto delito de sabotaje, en representación de los ciudadanos Wilson Ima Enqueri, Richar Tukano Ima Enqueri, Juan Alberto Bay Guiyacamo y Jorge Oroki Enrique Paa.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la causa N.º 0010-15-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, pero se deja constancia de la relación con el caso 0072-14-CN.

Mediante providencia del 9 de abril de 2015, el juez constitucional sustanciador, Alfredo Ruiz Guzmán, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 4 de marzo de 2015, avocó conocimiento de la causa N.º 0010-15-IS.

Texto de la decisión cuyo incumplimiento se demanda

Sentencia N.º 004-14-SCN-CC dentro del caso N.º 0072-14-CN, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, el 6 de agosto de 2014

... el Estado reconoce a los miembros de los pueblos indígenas todos los derechos que se reconocen a los demás ciudadanos, prohibiendo toda forma de discriminación en si contra (artículo 11 numeral 2), pero además, en aras de materializar esa diversidad cultural, reconoce derechos específicos relativos a los pueblos y nacionalidades indígenas como sujetos colectivos de derechos (artículo 10). Dicho en otras palabras, conviven los derechos del individuo como tal y el derecho de la colectividad a ser diferente y a contar con el soporte del Estado para respetar la diferencia (...). Por otro lado, esta Corte recuerda al juez consultante que las funciones que desempeñan en el desarrollo del proceso penal durante la etapa de instrucción penal e intermedia, son las de un verdadero guardián de los derechos y garantías constitucionales (...). Es por ello que en el caso concreto esta variable debe ser considerada e interpretada desde una perspectiva intercultural (...). Por tanto, el caso en análisis debe ser resuelto empleando criterios de interculturalidad para de esta forma garantizar

los derechos de los pueblos indígenas no contactados y/o de reciente contacto. Así lo determinó la Corte Constitucional para el periodo de transición en sentencia N.° 008-09-SAN-CC (...). En esta misma decisión se establecieron los principios para solventar los problemas relacionados con pueblos ancestrales, los cuales consisten en: i) continuidad histórica; ii) diversidad cultural; iii) intercultural; iv) interpretación intercultural. En efecto: (...) c) El de la interculturalidad: el cual tiene que ver con el diálogo, fundamentalmente epistémico; no se trata de un diálogo en el cual los pueblos indígenas sean los convidados de piedra; el diálogo intercultural, como lo señala Oscar Guardiola Rivera, no es otra cosa que “el diálogo entre las diferencias epistémicas que, al existir posiciones hegemónicas, son luchas cognitivas que tienen que ver con el modo en que diferentes pueblos hacen uso de diversas formas de producir y aplicar conocimiento para relacionarse entre sí, con otros, con la naturaleza, con el territorio, con la riqueza, con la sociedad diversa”. d) El de Interpretación Intercultural: el cual no es otra cosa que la obligatoriedad de poner en marcha una nueva lectura, una nueva forma de interpretar las situaciones y las realidades nacionales, con un enfoque sustentado en la diversidad cultural, más aun tratándose de pueblos indígenas. (...) cabe precisar adicionalmente que para la solución de conflictos en los que están inmersos pueblos ancestrales, la doctrina penal desarrolló el denominado error de comprensión culturalmente condicionado, siempre y cuando se demuestre que uno o varios miembros de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena que supuestamente perpetró un ilícito se encontraban en una situación que les impedía conocer la norma penal por la cual se les imputa la comisión de un delito (...). En ese orden de ideas, corresponderá al juez de la causa, a través de peritajes antropológicos, sociológicos y todos los elementos de convicción necesarios, para determinar en qué medida los presuntos infractores desconocían el contexto de la norma que contiene el delito cuya responsabilidad se les imputa, así como si dentro de su cultura se evidencia estas prácticas como actos propios de su cultura, o si por el contrario son ajenos a la misma y por lo tanto objeto del derecho penal (...), la Corte Constitucional, en el caso N.° 0731-10-EP, sentencia N.° 113-14-SEP-CC, fue enfática al señalar que “(...) la justicia penal ordinaria, en el conocimiento de casos que involucren a ciudadanos indígenas, y en cumplimiento de la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, particularmente el Convenio 169 OIT, de manera obligatoria y en todas las fases procesales tendrá en cuenta sus particulares características y condiciones económicas, sociales y culturales, y especialmente, al momento de sancionar la conducta, el juez o jueces deberán de perseverar en dar preferencia a tipos de sanción distintos al encarcelamiento, coordinando con las principales autoridades indígenas concernidas en el caso” (...). La sanción de la privación de la libertad no es *a priori* el mecanismo idóneo para solucionar los conflictos existentes entre comunidades indígenas no contactadas y/o de reciente contacto, ante lo cual se deben establecer mecanismos de coordinación y cooperación para emplear mecanismos disciplinarios acordes con la cosmovisión de estos pueblos. Adicionalmente, se debe manifestar que la sanción de privación de libertad es la última *ratio* dentro de la configuración del derecho penal hacia pueblos ancestrales, más aun considerando una visión intercultural, conforme lo determina el artículo 10 numeral 2. El alejar a los miembros de los pueblos no contactados o de reciente contacto a un entorno social como los centro de rehabilitación social genera una afectación a su relación comunitaria al separarlos de su entorno social y colectivo...

De la demanda y sus argumentos

Manifiestan los accionantes que en el marco del proceso penal N.° 006/2015 y en atención a lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República, artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y 84 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, presentaron acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

Exponen en su demanda que el juez segundo de garantías penales de Orellana dictó en su contra prisión preventiva dentro de la instrucción penal iniciada por presunto delito de sabotaje.

Señalan que ante la negativa de la autoridad jurisdiccional de instancia de rever su decisión, presentaron ante la Corte Provincial de Justicia la acción de *habeas corpus* correspondiente. Al respecto, manifiestan que la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Orellana negó la referida acción.

Indican que el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador mediante la sentencia dictada dentro del caso N.° 0072-14-CN, estableció como precedente constitucional con efecto *erga omnes*, que en los procesos penales en los que se encuentran involucrados personas o colectivos indígenas, la medida de privación de libertad es de última *ratio*, pues aquello –señalan–, generaría una afectación a su relación comunitaria.

Manifiestan que el artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador establece que todas las sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional del Ecuador son vinculantes, como una consecuencia directa que la Corte sea la máxima instancia de interpretación de la Constitución y de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado.

Consideran los demandantes que tanto la sala única de la Corte Provincial de Justicia de Orellana así como el juzgado segundo de garantías penales de Orellana inobservaron e incumplieron la decisión dictada por la Corte Constitucional del Ecuador en tanto inobservaron la *ratio decidendi* en esta constante en lo que respecta a la prisión preventiva.

Finalmente indican que en atención a lo determinado en la sentencia dictada dentro del caso N.° 0072-14-CN así como en virtud de lo establecido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la medida de privación de libertad se constituye en una medida de última *ratio*, pues consideran que caso contrario se generaría una afectación en la relación comunitaria de los procesados.

Pretensión concreta

33. Por lo anterior y de acuerdo a lo que establece el artículo 162 y 164.4 de la LOGJCC, pedimos se declare el incumplimiento de la sentencia 0072-14-CN de la Corte Constitucional en

auto de 8 de febrero de 2014 del Juez Segundo de Garantías Penales en Orellana y en la sentencia de hábeas corpus de la Sala Única de la Corte Provincial de Orellana, ambos dentro del proceso penal 006/2015, que por supuesto sabotaje se sigue en contra de nuestro patrocinados: WILSON IMA ENQUERI, RICAR TUKANO IMA ENQUERI, JUAN ALBERTO BAY GUIYACAMO y JORGE OROKI ENQUERI PAA, sobre quienes pesa la orden de prisión preventiva y actualmente se encuentran privados de la libertad en el Centro de Rehabilitación Social de Sucumbíos; y de BAY GUIYACAMO ALICIA DAYO, BAY GUIYACAMO FERNANDO TEPEÑA, IMA CHIMBO DELFIN HUGO, BAY GUIYACAMO PABLO HUAWIN, IMA ENQUERI IRIHUA ROBERTO, vinculados contra quienes existe igualmente la medida de aseguramiento pero que se encuentran prófugos de la Justicia Ordinaria; y, se dicten las medidas efectivas y adecuadas para la recuperación de la libertad de los primeros nombrados; y dejar sin efecto las dispuestas en contra de las segundas; garantizando con ello, el incumplimiento y el ejercicio pleno de sus derechos constitucionales, incluso, aplicando de ser necesario lo dispuesto en el artículo 86.4 de la Constitución vigente. Se oficiará al señor Director del Centro de Rehabilitación Social para la libertad inmediata de WILSON IMA ENQUERI, RICAR TUKANO IMA ENQUERI, JUAN ALBERTO BAY GUIYACAMO y JORGE OROKI ENQUERI PAA; y en su orden se oficiará al señor Jefe de la Policía Judicial del Distrito de Orellana y a nivel nacional para que se abstengan de capturar a los vinculados BAY GUIYACAMO ALICIA DAYO, BAY GUIYACAMO FERNANDO TEPEÑA, IMA CHIMBO DELFIN HUGO, BAY GUIYACAMO PABLO HUAWIN, IMA ENQUERI IRIHUA ROBERTO:

34. Una de las medidas que se sugiere a la Corte Constitucional, es la sustitución inmediata de la prisión preventiva por una medida alternativa, a instancia de tan distinguido cuerpo colegiado o de las autoridades que incumplen la sentencia 0072-14-CN.

De la contestación y sus argumentos

Álvaro Ramiro Guerrero Chávez, juez segundo de garantías penales de Orellana

Mediante escrito constante de fojas 29 a 30 del expediente constitucional, comparece el doctor Álvaro Ramiro Guerrero Chávez, juez segundo de garantías penales de Orellana, manifestando en lo principal, que:

En el marco del proceso penal signado con el N.º 006-2015, por presunto delito de sabotaje en contra de los accionantes y otros, se dictó como medida cautelar la prisión preventiva.

Indica el compareciente que en contra de Bay Guayacamo Alicia Dayo, Bay Guayacamo Fernando Tepeña, Delfin Hugo Ima Chimbo, Pablo Huawin Bay Guayacamo, Iruha Roberto Ima Enqueri, se dictó también prisión preventiva en observancia a lo prescrito en el artículo 534 del Código Orgánico Integral Penal.

Manifiesta que el 20 de enero de 2015, se revocó la prisión preventiva dictada en contra de Byron Edison Ñihua Yeti y César Yatewe Nihua Ima en virtud que los indicios que motivaron dicha medida se desvanecieron.

Expone el compareciente que en atención a la petición de sustitución de la medida cautelar en cuestión y una vez que determinó la pertenencia de los procesados a la nacionalidad waorani y en atención a lo establecido por el Pleno de la Corte Constitucional en su sentencia dictada dentro del caso N.º 0072-14-CN, así como en virtud de lo prescrito en los artículos 8, 9, 10 del Convenio 169 de la OIT, artículos 336 numerales 1 y 6, y 424 de la Constitución de la República, resolvió sustituir la prisión preventiva por las medidas previstas en el artículo 522 numerales 1 y 2 del Código Orgánico Integral Penal.

Procuraduría General del Estado

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, conforme obra de fojas 40 a 41 del expediente constitucional, manifestando en lo principal, lo siguiente:

Que sin perjuicio de la observancia de lo determinado por el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia dentro del caso N.º 0072-14-CN, el proceso penal por presunto delito de sabotaje debe continuar hasta que conforme a derecho se determine o no la responsabilidad de los procesados.

Considera el compareciente que se deberá tener en cuenta para la resolución correspondiente, lo manifestado en la audiencia pública en que tuvo lugar la sustitución de la medida cautelar dictada en contra de los accionantes.

Audiencia pública

El 16 de abril de 2015, tuvo lugar la audiencia pública dentro del caso N.º 0010-15-IS en atención a lo dispuesto mediante providencia del 9 de abril de 2015, por parte del juez constitucional sustanciador, Alfredo Ruiz Guzmán, conforme se desprende de la certificación constante a foja 32 del expediente constitucional.

Comparecieron a la referida diligencia por parte de los accionantes, el doctor Luis Fernando Ávila; por parte del legitimado pasivo, el doctor Álvaro Guerrero, juez segundo de garantías penales de Orellana, quien conoció en un inicio el proceso penal antes referido y el doctor Segundo Morocho, titular de la ahora llamada Unidad Judicial Penal del cantón Francisco de Orellana antes Juzgado Segundo de Garantías Penales de Orellana y finalmente, por parte de la Procuraduría General del Estado, el doctor Jimmy Carvajal.

Los intervinientes manifestaron principalmente, lo siguiente:

Luis Fernando Ávila Linzán, delegado de la Defensoría Pública

Manifiesta el interviniente que la sentencia dictada por la Corte Constitucional estableció dos criterios de aplicación obligatoria en casos parecidos, el uno de ellos se refiere a incorporar la interpretación intercultural en los procesos en los que se encuentren colectivos indígenas y el otro

relacionado con la amplitud de la aplicación del Convenio N.º 169 de la OIT en lo referente a que siempre se preferirá medidas no privativas de libertad.

Expone que "... el seis de marzo de 2015, el juez aquí presente doctor Álvaro Guerrero, juez segundo de garantías penales de Orellana en una audiencia finalmente aplicó la sentencia de la corte y se ordenó inmediatamente la libertad de todas las personas que estaban detenidas...".

Manifiesta finalmente que "... en definitiva el estado actual del proceso, es que si bien es cierto después de que se presentó la acción de incumplimiento, el juez Álvaro Guerrero aquí presente cumplió finalmente la aplicación de la sentencia de la Corte, que es motivo de este litigio...".

Álvaro Guerrero, juez segundo de garantías penales de Orellana

Manifiesta que al haberse sustituido la prisión preventiva dictada en contra de los accionantes y al disponer de la libertad de estos, se dio cumplimiento a lo establecido en la sentencia objeto de la presente acción así como también a las normas integrantes del bloque de constitucionalidad.

Segundo Morocho, actual juez de la Unidad Judicial Penal del cantón Francisco de Orellana, antes Juzgado Segundo de Garantías Penales de Orellana

Manifiesta que la decisión objeto de la presente acción de incumplimiento de sentencia, se encuentra cumplida en tanto se dictaron medidas sustitutivas a la prisión preventiva, por lo que solicita la inadmisión de la presente acción.

Jimmy Carvajal, Procuraduría General del Estado

El incumplimiento alegado de la sentencia dictada por la Corte Constitucional tiene lugar en el desarrollo de un proceso penal que se encuentra en curso debiendo continuar hasta que la administración de justicia determine la responsabilidad o no de los intervinientes en el proceso

Manifiesta a su vez, que con lo expuesto, se demuestra que ha tenido lugar el cumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con lo previsto en los artículos 429 y 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 3 numeral 11 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional.

Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento

La acción de incumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, encuentra una doble función, la protección de los derechos constitucionales y garantizar la supremacía constitucional así como también la eficacia y eficiencia de los principios y normas constitucionales.

En este contexto, este Organismo, en anteriores ocasiones, ha delimitado los alcances de la presente acción, en los siguientes términos:

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, prevista en el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República, tiene como finalidad remediar las consecuencias del incumplimiento de dictámenes constitucionales o sentencias dictadas por los jueces constitucionales, para lo cual la Corte Constitucional, en caso de demostrarse el incumplimiento total o parcial de la sentencia o dictamen alegado por el accionante, puede aplicar una serie de mecanismos previstos en la Constitución y en la Ley, hasta que la reparación del derecho sea satisfecha, y las correspondientes sanciones a la autoridad que incumplió el mandato al que estaba obligado¹.

Determinación del problema jurídico para la resolución del caso

La Corte sistematizará el análisis del caso a partir de la formulación del siguiente problema jurídico:

La sentencia N.º 004-14-SCN-CC dictada por el Pleno del Corte Constitucional del Ecuador, dentro del caso N.º 0072-14-CN, ¿ha sido incumplida?

Este Organismo previo a dar solución al problema jurídico planteado y en atención a lo manifestado por los accionantes, considera oportuno hacer referencia inicialmente a la decisión cuyo incumplimiento se demanda posteriormente, procederá a hacer mención a la documentación ingresada a esta Corte con posterioridad a la presentación de la presente acción de incumplimiento de sentencias así como también, lo hará respecto de lo expuesto por los intervinientes en la audiencia pública que tuvo lugar el 16 de abril de 2015 y finalmente, emitirá la decisión que corresponda.

En este sentido, el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador dictó la sentencia N.º 004-14-SCN-CC dentro del caso N.º 0072-14-CN, vinculado con el proceso penal N.º 223-2013, instaurado en contra de integrantes de la nacionalidad waorani.

En esa oportunidad esta Corte, en atención a la particularidad del caso puesto en su conocimiento, realizó el análisis principalmente, sobre los efectos de la aplicación de una

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 004-14-SIS-CC dentro del caso N.º 0004-12-IS.

norma infraconstitucional (artículo innumerado inserto antes artículo 441 del entonces Código Penal), respecto de derechos constitucionales reconocidos en favor de las nacionalidades indígenas y pueblos ancestrales, así como sobre la aplicación del bloque de constitucionalidad en el reconocimiento de derechos colectivos.

En este contexto, el Pleno del Organismo en relación a la privación de libertad de los integrantes de una nacionalidad indígena que se encuentren inmersos en un proceso penal y a la luz de un análisis realizado a las prescripciones normativas contenidas en el artículo 10 numerales 1 y 2 del Convenio N.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes, señaló principalmente, que: “La sanción de la privación de libertad no es a *priori* el mecanismo idóneo para solucionar los conflictos existentes entre comunidades indígenas no contactadas y/o de reciente contacto, ante lo cual se deben establecer mecanismos de coordinación y cooperación para emplear mecanismos disciplinarios acordes a la cosmovisión de estos pueblos”.

Así también indicó:

Adicionalmente, se debe manifestar que la sanción de privación de libertad es la última ratio dentro de la configuración del derecho penal hacia pueblos ancestrales, más aun considerando una visión intercultural, conforme lo determina el artículo 10 numeral 2. El alejar a los miembros de los pueblos no contactados o de reciente contacto a un entorno social como los centros de rehabilitación social genera una afectación a su relación comunitaria, al separarlos de su entorno social y colectivo.

A su vez, en la referida decisión, esta Corte en el marco de lo previsto en el artículo 143 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señaló que las autoridades jurisdiccionales que se encuentren en conocimiento de un proceso penal en el que estén involucrados pueblos ancestrales, deberán tener presente para la adopción de sus decisiones los principios de continuidad histórica, interculturalidad, interpretación intercultural y diversidad cultural, a fin de garantizar la vigencia de los derechos inherentes a estas poblaciones.

Continuando con el análisis, los accionantes en su demanda, señalaron que tanto el juez segundo de garantías penales de Orellana, al haber dictado prisión preventiva en contra de los accionantes, como la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Orellana, al negar la acción de *hábeas corpus*, incumplieron con la sentencia dictada por este Organismo, toda vez que la privación de libertad no fue considerada como una medida de última *ratio*.

Ahora bien, el doctor Luis Fernando Ávila Linzán, delegado de la Defensoría Pública y en representación de los accionantes, mediante escrito registrado con hoja de registro N.º 1825 del 19 de marzo de 2015, manifestó principalmente, que:

... en el proceso penal por sabotaje 2015-0006, el Juez Segundo de Garantías Penales de Orellana el 6 de marzo de 2015, Álvaro Guerrero, mediante auto en la audiencia de

sustitución de medida cautelar de prisión preventiva (...) sustituyó la orden de prisión preventiva en contra de nuestros patrocinados y ordenó la medida cautelar dispuesta den el artículo 522.1.2 del Código Orgánico Integral Penal (...). Con este acto jurisdiccional, se habría dado cumplimiento (...) a lo establecido en la sentencia 0072-14-CN, cuyo incumplimiento hemos demandado.

En este punto, la Corte Constitucional estima oportuno retomar lo manifestado por el representante de los accionantes en la audiencia pública antes mentada, toda vez que señaló que “... Álvaro Guerrero, juez segundo de garantías penales de Orellana en una audiencia, finalmente aplicó la sentencia de la corte y se ordenó inmediatamente la libertad de todas las personas que estaban detenidas...”.

A su vez, este Organismo señala que el referido criterio fue ratificado por el resto de intervinientes en la audiencia, conforme se desprende de lo manifestado en párrafos precedentes.

Al respecto, esta Corte Constitucional observa que las decisiones objeto de la presente acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de manera particular, la dictada por el Juzgado Segundo de Garantías Penales de Orellana fue dejada sin efecto con el auto dictado en la audiencia del 6 de marzo de 2015, por cuanto se revocó la medida privativa de libertad y se procedió a dictar medidas alternativas a esta, como lo son la prohibición de salida del país y la presentación periódica ante la autoridad jurisdiccional, conforme se desprende de la documentación constante de fojas 33 a 34 del expediente constitucional.

A su vez, y en consideración a lo manifestado por las partes intervinientes en la audiencia pública dentro del presente proceso constitucional, así como en virtud del contenido del extracto de la audiencia de sustitución de la medida cautelar de prisión preventiva, esta Corte evidencia de la observancia de la sentencia dictada por el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador dentro del caso N.º 0072-14-CN, por parte de la autoridad jurisdiccional en el proceso penal instaurado en contra de los accionantes por presunto delito de sabotaje.

En este orden de ideas, este Organismo precisa que de conformidad con lo manifestado en su sentencia N.º 004-15-SIS-CC dictada dentro del caso N.º 0044-11-IS, no podrá en el marco de conocimiento de una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales pronunciarse respecto de aquellas decisiones jurisdiccionales que han quedado insubsistentes.

En tal virtud, este Organismo, en atención a lo manifestado en párrafos precedentes, y una vez que ha constatado que la medida cautelar –prisión preventiva–, fue dejada sin efecto y sustituida por medidas alternativas tales como la prohibición de salida del país y presentación periódica ante la autoridad jurisdiccional y por cuanto los accionantes, así como el resto de intervinientes en el presente proceso constitucional, han reconocido de manera expresa que la sentencia objeto de la presente acción fue debidamente

cumplida por parte de la autoridad jurisdiccional, concluye que no existe materia –decisión jurisdiccional–, respecto de la cual tenga que pronunciarse.

En este contexto, esta Corte estima oportuno recordar que las autoridades jurisdiccionales que estén en conocimiento de procesos penales que involucren integrantes de pueblos no contactados o de reciente contacto, se encuentran en la obligación constitucional de adecuar sus decisiones, tanto a lo prescrito en la Constitución de la República como a lo señalado por este Organismo a través de sus sentencias, de conformidad con lo prescrito en el artículo 436 numeral 1 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Negar la acción de incumplimiento presentada.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Wendy Molina Andrade, Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 4 de mayo del 2016. Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0010-15-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día martes 17 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

Quito, D. M., 11 de mayo de 2016

SENTENCIA N.º 023-16-SIS-CC

CASO N.º 0024-12-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 19 de abril de 2012, la señora Jenny Marcela Coronel Palomeque presentó acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales respecto del fallo dictado el 6 de octubre de 2011, por el juez segundo de tránsito de Loja en la cual se aceptó la acción de protección N.º 048-2011 en contra del rector del Colegio Militar N.º 5 “Tern. Lauro Guerrero”, mayor Franklin Marcelo Sánchez Pastor, y confirmada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 31 de octubre de 2011.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 19 de abril de 2012, certificó que la presente causa tiene relación con el caso N.º 2153-11-EP, el mismo que fue resuelto por este Organismo mediante la sentencia N.º 208-15-SEP-CC del 14 de junio de 2015.

De conformidad con el sorteo realizado el 3 de mayo de 2012, por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, la Secretaría General remitió el expediente al juez constitucional, Hernando Morales Vinuesa, quien mediante auto del 11 de junio de 2012, avocó conocimiento de la causa y ordenó la notificación del contenido de la demanda al mayor Franklin Marcelo Sánchez Pastor, rector del Colegio Militar “Tern. Lauro Guerrero” de la ciudad de Loja, a fin de que en el término de cinco días emita un informe argumentado respecto del incumplimiento alegado; asimismo, se notificó a la accionante y a la Procuraduría General del Estado.

En aplicación de los artículos 25 a 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional. En tal virtud, el Pleno del Organismo procedió al sorteo de la causa, efectuado el 10 de enero de 2013. De conformidad con dicho sorteo, el secretario general remitió el expediente al despacho de la jueza constitucional sustanciadora, Wendy Molina Andrade, quien avocó conocimiento de la causa y determinó su competencia para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional.

Sentencia, dictamen o resolución constitucional cuyo incumplimiento se alega

La legitimada activa dentro de su demanda, señala que la sentencia materia de la presente acción de incumplimiento, es la dictada el 6 de octubre de 2011, por el juez segundo de tránsito de Loja en la que se acepta la acción de protección N.º 048-2011, propuesta por la señora Jenny Marcela

Coronel Palomeque en contra del rector del Colegio Militar N.º 5 “Tern. Lauro Guerrero”, mayor Franklin Marcelo Sánchez Pastor, y confirmada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 31 de octubre de 2011. Las sentencias antes mencionadas manifiestan lo siguiente:

Sentencia dictada por el juez segundo de tránsito de Loja, el 6 de octubre de 2011:

... acepta la presente acción de protección deducida por la Ec. JENNY MARCELA CORONEL PALOMEQUE en contra del señor Rector del Colegio Militar Tern. Lauro Guerrero, Franklin Marcelo Sánchez Pastor, por lo que, al constatarse la vulneración de derechos, al haberse coartado a la accionante que legitime su relación laboral con la institución, obstaculizándole a acceder legalmente a su derecho al trabajo principalmente, se ordena en reparación del daño, que la accionante sea inmediatamente reintegrada a sus funciones relacionadas al concurso que participó de DOCENTE EVALUADOR, así como se le pague todos los valores o emolumentos que haya dejado de percibir; y, finalmente, proceda la autoridad demandada o la competente de la institución a extender el respectivo nombramiento y la posesión del cargo en vista de ser la accionante la ganadora del concurso abierto de méritos y oposición, para ello debe observarse lo que actualmente dispone la LOSEP...

Sentencia dictada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 31 de octubre de 2011: “... desechando el recurso de apelación interpuesto, se confirma íntegramente la sentencia del señor Juez a quo...”.

De la demanda y sus argumentos

La señora Jenny Marcela Coronel Palomeque presentó acción de incumplimiento en contra del señor Franklin Marcelo Sánchez Pastor en calidad de rector del Colegio Militar “Tern. Lauro Guerrero”, en relación a las sentencias emitidas tanto el 6 de octubre de 2011, por el juez segundo de tránsito de Loja en la cual se acepta la acción de protección propuesta, como por la Sala Especializada de lo Laboral de la Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

La accionante señala que en el mes de septiembre de 2009, a través del diario “LA HORA”, que circula en la ciudad de Loja, se enteró de la convocatoria al concurso de méritos y oposición para ocupar el puesto de jefe de evaluación del “COMIL 5”, que luego de cumplir los requisitos establecidos dentro de las bases del concurso, el rector del colegio de ese entonces, mediante oficio suscrito el 28 de septiembre de 2009, le manifestó el haber sido elegida para la función de jefe de evaluación. Inmediatamente ingresó a laborar sin que el rector del colegio le haga entrega del correspondiente nombramiento, utilizando los contratos de servicios ocasionales para justificar el pago de su remuneración.

Posteriormente, el mayor Franklin Marcelo Sánchez Pastor, asume la función de rector del colegio por disposición militar. Desde ese instante comenzó a vivir un

hostigamiento permanente, encargada de trabajos en áreas que no le correspondían; además de recibir una serie de improperios humillantes, por lo que su salud comenzó a deteriorarse, al punto de haber sido internada en el hospital del Instituto de Seguridad Social de Loja. Circunstancia que fue utilizada por la autoridad para destituirla de sus funciones.

Menciona que acudió a la justicia en busca de tutela constitucional, es así que planteó acción de protección y los respectivos jueces en las sentencias de primera y segunda instancia, dispusieron su reintegro a las funciones que desempeñaba, además de la entrega del nombramiento respectivo. Al bajar el proceso ante el juez de primera instancia para la ejecución del mismo es donde empieza según la accionante “un calvario”, pues pese a los constantes requerimientos efectuados por el juez de instancia, se insiste en incumplir la sentencia.

Señala que se ha querido solucionar el conflicto, pero es imposible, a tal punto que han intervenido el director de la Procuraduría General del Estado y el defensor del Pueblo, por petición del juez, pero es imposible conseguir que cese la necesidad. Señala que el comandante general del Ejército ordenó al rector que cumpla con la decisión, lo cual no fue atendido.

De igual forma señala que al negarse a cumplir el mayor Franklin Marcelo Sánchez Pastor, está cometiendo el delito de inducción a engaño que se encuentra tipificado en el artículo 296 del Código Penal, y está interpretando la sentencia, cometiendo el delito de prevaricato, hecho que se encuentra establecido en el artículo 277 numeral 4 del Código Penal.

Además es evidente que el mencionado servidor público, integrante de las Fuerzas Armadas Ecuatorianas, desconoce lo que señalan los artículos 20, 21 y 22 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional.

Por otro lado señala que como consta de las copias certificadas anexas al proceso, se encuentra justificado el incumplimiento de la sentencia constitucional emitida por los órganos jurisdiccionales respectivos, lo que se puede observar claramente, tanto de la serie de escritos presentados en el proceso, como de las órdenes emitidas en ese sentido por el juez de instancia en varias ocasiones.

Pretensión concreta

Con fundamento en los artículos 162, 163, 164 y 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el numeral 9 del artículo 436 de la Constitución de la República, solicita que en sentencia se disponga la ejecución de la sentencia constitucional en un término de dos días; se entregue el nombramiento respectivo; se le paguen las remuneraciones dejadas de percibir y se la reintegre a las funciones que venía desempeñando en el mismo lugar en donde funcionaba la misma.

Contestación a la demanda

El señor Franklin Marcelo Sánchez Pastor compareció en calidad de rector del Colegio Militar N.º 5 “Tern. Lauro Guerrero”, mediante escrito del 26 de junio de 2012, en cumplimiento de lo ordenado en la providencia del 11 de junio de 2012 a las 14:18, por el juez sustanciador, Hernando Morales Vinuesa, en el cual se informa lo siguiente:

Que en legal ejercicio de los deberes y atribuciones que como rector del Colegio Militar N.º 5 de Loja, le confiere la Constitución y las leyes de la República, el 14 de septiembre de 2011, al amparo del literal f del artículo 146 del Reglamento de Aplicación de la Ley Orgánica del Servicio Público, antes de que se cumplan los dos años de ley, dio por terminado de forma unilateral el contrato de servicios ocasionales por el cual la economista Jenny Maricela Coronel Palomeque, se desempeñaba como “estadístico uno” del Colegio Militar “Tern. Lauro Guerrero” de Loja (COMIL-5). De manera contraria, la mencionada profesional, fundamentada en un inexistente concurso de méritos y oposición, propuso acción de protección en cuya demanda lejos de precisar un derecho violado, lo que señala es una serie de mentiras e infundios, además de insultos y vejámenes en contra del suscrito rector.

Que el juez segundo de tránsito de Loja, una vez conocida la causa en sentencia del 6 de octubre de 2011, aceptó la acción de protección propuesta y dispuso reintegrarla al puesto de docente evaluadora, así como que se le pague todos los valores o emolumentos que haya dejado de percibir y finalmente, ordenó que proceda la autoridad demandada a extender el respectivo nombramiento del cargo en vista de ser la accionante, la ganadora del concurso abierto de méritos y oposición.

Que como se puede observar en la copia certificada de la demanda de acción de protección, la accionante solicitó que se la reintegre al cargo de jefe de evaluación, y el juez constitucional de Loja, ordenó que sea reintegrada al cargo de docente evaluadora, conforme a la copia del contrato de servicios ocasionales que se encontraba vigente.

Que como consta de la copia certificada que adjunta al presente escrito, el 11 de noviembre de 2011, mediante oficio N.º EDR 05.3.6.1 N° 177-2011, dando cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia constitucional antes mencionada, solicitó a la accionante que se reintegre a laborar inmediatamente en la calidad ordenada, esto es docente evaluadora, para lo cual se le entregó la carga horaria y en el mismo documento, le informa que se ha dispuesto que se cancelen los haberes a los que tenía derecho a la fecha la accionante e incluso que se ha oficiado al ministro de Defensa Nacional, como organismo rector de los COMILES del país, se tramite ante el ministerio del ramo el nombramiento ordenado, toda vez que en la calidad de rector del COMIL-5, no es la autoridad nominadora para extender nombramientos, según los artículos 1 y 3 de las Normas de Gestión Administrativas para los COMILES del País.

Que no puede extender nombramiento alguno por encontrarse vigente desde el 31 de marzo de 2011, de la nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural, en cuyos artículos 54 y 55, señala que los Colegios Militares administrados por Fuerzas Armadas, en lo económico pasan a ser instituciones públicas fiscomisionales.

Que desde el 11 de noviembre de 2011, fecha en que solicitó el reintegró de la accionante, como prueba de los escritos presentados al juez constitucional Segundo de Loja, ésta se opuso a reintegrarse a cumplir con la función de docente evaluadora, so pretexto de que la misma debía ser reintegrada a través de nombramiento expedido en una acción de personal con el cargo de jefe de evaluación. Asimismo, menciona que como hecho insólito, el 14 de febrero de 2012, el juez constitucional segundo de Loja, reformó la sentencia dictada el 6 de octubre de 2012, y ratificada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, ordenando que la accionante sea reintegrada al cargo de jefe de evaluación y no al de docente evaluadora.

Que la accionante continuó con su negativa de reintegrarse a laborar, aun cuando de documentos consta la cancelación de los haberes totales hasta el mes de diciembre de 2011, y en el mes de enero del 2012, se suspendió dicho pago por recomendación de la supervisora provincial de Educación.

Que al amparo del artículo 16 del Reglamento de la LOSEP, se emitió la Resolución N.º EDR.05.3.6.1-001-2012, la cual contiene el nombramiento a favor de la accionante Jenny Marcela Coronel Palomeque, como jefe de evaluación del Colegio Militar “Tern. Lauro Guerrero” de Loja, la que fue presentada ante el juez constitucional, quien providenció su recepción a las partes, más nuevamente la accionante se opuso a reintegrarse so pretexto de que dicho nombramiento debía extenderse en el formato de una acción de personal.

Que la accionante en el día y hora señalado por el juez constitucional segundo de tránsito de Loja, procedió a firmar el registro de nombramiento de jefe de evaluación del Colegio Militar N.º 5 de Loja, conjuntamente con el jefe de personal de la Institución. Es decir que desde el 30 de abril de 2012, la accionante se halla laborando, tal como consta en el escrito dirigido por la accionante el 9 de mayo de 2012, al señor juez, en el que expresa: “Señor Juez, desde el día que asumí mis funciones, me encuentro asistiendo al colegio Militar en forma normal, en donde el Mayor Franklin Sánchez Pastor, me ha dispensado un trato respetuoso, que lo reconozco, pudiendo existir diferencias pero que están siendo tratadas en base de un respeto de ambas partes, aspirando que supere estas diferencias”; termina en el escrito solicitando al juez, que ordene se le cancelen las remuneraciones que a la fecha no se ha hecho, por lo que como se señala, tales remuneraciones han sido canceladas.

Que el juez constitucional segundo de tránsito de Loja, mediante providencia expedida el 22 de mayo de 2012, señala: “En atención a lo solicitado por la parte accionada en el escrito que antecede se debe precisar que con la documentación que obra de fs. 166, 167, 186 y 187, el

rector del Colegio Militar procedió a reintegrar a sus funciones a la Ec. Jenny Marcela Coronel Palomeque en calidad de Jefe de Evaluación del Colegio Militar N° 5 de Loja, mediante nombramiento y posesión del cargo, así como se le han cancelado sus haberes hasta el mes de abril del 2012, por lo indicado es evidente que la sentencia tanto de primer y segundo nivel se encuentran cumplidas...”.

De igual manera en representación del Ejército del Ecuador, mediante escrito del 23 de julio de 2013, compareció ante la presente Corte el general de división Jorge Aníbal Peña Cobeña en calidad de comandante general de la Fuerza Terrestre, informando que:

a) Mediante resolución dada por el Rector del Colegio Militar N. 5 “TCRN. LAURO GUERRERO”, con asiento en la ciudad de Loja, refiero al señor Mayor de Ciencias de la Educación Franklin Marcelo Sánchez Pástor, procedió a extender a favor de la Economista Jenny Marcela Coronel Palomeque, el nombramiento de Jefe de Evaluación del mencionado centro educativo, todo esto en cumplimiento a las sentencias dictadas tanto por el Juez Segundo de Tránsito de Loja, Dr. Edgar Flores Criollo, de fecha jueves 06 de octubre de 2011, cuanto la dada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, integrada por los doctores Carlos Tandazo Román, Leonardo Vélez Sánchez y Carlos Alfonso Riofrio, sentencia que data del lunes 31 de octubre de 2011.

b) Así mismo, me permito informar a usted señor juez constitucional, que el Colegio Militar N. 5 “TCRN. LAURO GUERRERO”, en cumplimiento a la sentencia de primera y segunda instancia, procedió a cancelar a la economista Jenny Marcela Coronel Palomeque, los haberes y bonificaciones que la que la legitimada activa dejó de percibir, luego de su desvinculación del Colegio Militar, refiero al período comprendido de octubre a diciembre de 2011, haberes depositados en la cuenta N. 701201782 del Banco del Pichincha.

c) En idéntica manera y conforme consta en la solicitud de fecha 22 de octubre de 2012 la economista Jenny Coronel Palomeque, presenta ante el Rector del Colegio Militar N. 5 “TCRN. LAURO GUERRERO”, su renuncia a las funciones que venía cumplimiento razón por la que la servidora pública a la presente fecha, no tiene ninguna relación laboral con el centro educativo descrito en líneas anteriores...

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 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, y de acuerdo con el artículo 3 numeral 11 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

La accionante se encuentra legitimada para interponer la presente acción de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, en virtud del artículo 439 de la Constitución de la República que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente, en concordancia con el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Naturaleza jurídica y objeto de la acción de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales

La Corte Constitucional de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, tiene entre sus competencias: “Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”. En este sentido, cuando una sentencia de naturaleza constitucional no haya sido cumplida de manera efectiva e integral, la Corte, a través de los mecanismos que la Constitución determina, podrá ordenar y hacer ejecutar su cumplimiento.

La acción de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales, a más de ser una atribución de la Corte Constitucional, se constituye *per se* en una auténtica garantía jurisdiccional de protección y reparación de derechos constitucionales, conforme lo señaló este Organismo dentro de la sentencia de jurisprudencia constitucional vinculante N.º 001-10-PJO-CC. De tal manera, que el objetivo principal de esta acción, radica en garantizar la efectiva protección de los derechos constitucionales a través de la plena ejecución de las sentencias expedidas dentro de los procesos de esta naturaleza; lo que a su vez, permite hacer efectivo el principio de supremacía constitucional y el derecho a la tutela judicial efectiva, que en el contexto de las garantías jurisdiccionales, implica la reparación integral de los derechos vulnerados, evitando así la indefensión y posicionando de esta forma a los derechos de las personas en el centro del accionar público como privado.

De ahí que la acción de incumplimiento se convierte en un mecanismo de aseguramiento de los derechos constitucionales, por medio del cual se accede a una real protección judicial y se evita un estado de plena indefensión de las víctimas y afectados, circunstancia que denota un avance respecto a la teoría de las garantías de los derechos constitucionales instaurada en el marco de la Constitución Política de 1998.

Determinación y desarrollo del problema jurídico

Previo a determinar el problema jurídico es preciso aclarar que respecto de la sentencia dictada el 31 de octubre de 2011, por Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en la cual se confirmó la decisión dictada por el juez segundo de tránsito de Loja, y sobre las cuales hoy recae la presente acción de incumplimiento, el 23 de noviembre de 2011, el señor

Franklin Marcelo Sánchez Pastor, ahora demandado, interpuso acción extraordinaria de protección, alegando que a través de dichas sentencias se vulneraron sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica. La demanda de acción extraordinaria de protección fue conocida por el Pleno del Organismo y mediante la sentencia N.º 208-15-SEP-CC del 24 de junio de 2015, se resolvió declarar que la sentencia dictada por la Corte Provincial, en la que se confirmó la acción de protección aceptada por el juez segundo de tránsito de Loja, no vulneró de modo alguno sus derechos constitucionales. Tal circunstancia hace que las decisiones cuyo incumplimiento se analiza, continúen siendo decisiones constitucionales firmes y de obligatorio cumplimiento y consecuentemente, que puedan ser exigidas a través de la presente acción.

Habiendo dicho aquello, la Corte Constitucional, para la resolución del presente caso, estima necesario sistematizar su argumentación a partir del siguiente problema jurídico:

El rector del Colegio Militar N.º 5 ¿incumplió la sentencia expedida por el juez segundo de tránsito de Loja, el 6 de octubre de 2011, la misma que fue confirmada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, el 31 de octubre de 2011?

Del texto de la demanda, se desprende que las obligaciones que se estiman incumplidas se encuentran determinadas en la sentencia de primera instancia, las cuales fueron confirmadas dentro del recurso de apelación, por tal motivo resulta importante identificar cuáles fueron dichas obligaciones:

- a).- Se proceda a cancelar los haberes que a la fecha se han devengado a su favor;
- b).- Se oficie al Señor Ministro de Defensa Nacional, como organismo Rector de los COMILES en el país, remitiéndole copia certificada de la sentencia dictada a fin de que se tramite ante el Ministerio del ramo el nombramiento a extenderse y ordenado en dicha sentencia; y
- c).- la docente de forma inmediata se servirá reintegrarse a cumplir con las funciones que determinó la sentencia dictada a su favor, esto es como DOCENTE EVALUADORA en el COMIL-5, para lo cual adjunto el horario a cumplir por Usted en el presente año lectivo 2011-2012, como docente...

Ahora bien, bajo el ánimo de identificar si alguna de estas disposiciones relativas a la reparación integral de los derechos vulnerados no ha sido cumplida, es relevante para la presente causa citar la providencia dictada por el juez segundo de tránsito de Loja, el 14 de febrero de 2012, en la que señala:

... el accionado señor Franklin Marcelo Sánchez Pastor, Rector del Colegio Militar, ha cumplido la referida sentencia en forma parcial, esto es que se ha permitido pagar los valores adeudados a la accionante, más hasta la presente fecha ha hecho caso omiso en reintegrarla a su puesto de trabajo en las funciones que venía desempeñando hasta ser extrañada

de la institución, vale indicar y precisar, que la accionante al momento de su salida del Colegio venía desempeñándose como JEFE DE EVALUACIÓN del Colegio Militar, como reza del contrato de servicio ocasionales que ilegalmente se la hizo suscribir, del oficio que se le hace conocer como ganadora del concurso, del certificado otorgado por el Sr. Víctor Rosero, Jefe de la UARHS del Comil 5, del informe que presenta el Dr. Luis Peña, Secretario Abogado del Colegio Militar, que concluye que el Jefe de Evaluación son personal administrativo sujeto a la escala de la SENRES, en consecuencia la sentencia constitucional ordena que sea reintegrada a sus funciones, esto significa lógicamente a las funciones que venía desempeñando de tipo administrativo al tiempo de su salida y luego de esto que el accionante tramite el nombramiento respectivo a favor de la accionante acorde a las disposiciones de la LOSEP que refiere la sentencia, porque si el Rector del Colegio Militar estaba facultado para convocar a concurso, también lo estaba para extender el nombramiento y la posesión de la ganadora del concurso o en su defecto sus superiores. Según el Orgánico Posicional para los Colegios Militares que adjunta la accionante y que se encuentra aprobado para el quinquenio 2008-2012, el puesto para el que concurso la accionante, es un puesto administrativo y de hecho cuando se la declaró ganadora se la designa para que ocupe el puesto de Jefe de Evaluación, por lo tanto todo lo gestionado por el actual Rector del Colegio para designarla a un puesto como docente de matemáticas con caga horaria en esa materia contrario a la sentencia constitucional, cuando el accionado sabe de antemano que la accionante venía ocupando un puesto administrativo y no de docente de acuerdo al Orgánico de los Colegios Militares y es al puesto que tiene que reintegrarla, caso contrario estaría contraviniendo expresas disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias y militares que le traerían diferentes tipos de responsabilidad, por ello por última vez, se conmina al Rector del Colegio Militar que dé cumplimiento a la sentencia constitucional en la parte que ordena reintegrarla a la accionante a la función que venía desempeñando al momento de su extrañamiento del Colegio como a extender el nombramiento y su posesión del cargo...

Asimismo, a fojas 243 y 244, se encuentra la Resolución N.º EDR.05.3.6.1-001-2012 del 22 de marzo de 2012, suscrita por el rector del COMIL-5 – Loja, mayor de CC.EE. Franklin Marcelo Sánchez Pastor, en la que se resuelve extender el nombramiento de jefe de evaluación del Colegio Militar “Tern. Lauro Guerrero” de Loja a favor de la economista Jenny Marcela Coronel Palomeque, en cumplimiento de la sentencia dictada por el juez constitucional segundo de tránsito de Loja dentro de la acción de protección N.º 0048-2011, y confirmada por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja.

De igual manera, a fs. 256 del expediente consta el documento mediante el cual la jefa financiera (e) del COMIL-5, el 14 de mayo de 2012, confirma los valores consignados a la accionante, donde se establece:

Que mediante cur contable nro. 31123479 de fecha 04-05-2012, el colegio militar Tern. LAURO GUERRERO procedió a la acreditación de los valores de sueldo correspondiente a los

meses de Enero, Febrero y marzo del 2012, de la Sra. Econ. Jenny Coronel Palomeque, a razón de 998.24 cada mes dando un subtotal de \$ 2994.72.

De igual forma luego de haberse registrado el valor del sueldo del mes de abril de la Sra. Econ. Jenny Coronel como fondo de terceros en el Esigef, se procedió con fecha 14 de mayo del 2012 mediante cur 31250683 a transferir el valor de \$ 1009.00 correspondiente al sueldo del mes de mayo de la funcionaria.

El total de valores transferidos por concepto de sueldos de los meses de enero a mayo del 2012 asciende a \$ 4003.72...

Asimismo, la Unidad de Talento Humano emitió una certificación el 21 de mayo de 2012, constante a fojas 257, en la cual señaló que en la prenombrada Unidad se encuentra registrada el acta de posesión y registro de nombramiento de la economista Jenny Coronel Palomeque como jefa de evaluación del Colegio Militar N.º 5 “Lauro Guerrero”, el 30 de abril del 2012.

Por último, el juez segundo de tránsito de Loja, el 22 de mayo del 2012, emitió una providencia en que establece:

En atención a lo solicitado por la parte accionada en el escrito que antecede, se debe precisar que con la documentación que obra de fs. 166, 167, 182, 186 y 189, El Rector del Colegio Militar ha procedido a reintegrar a sus funciones a la Ec. Jenny Marcela Coronel Palomeque en calidad de Jefe de Evaluación del Colegio Militar No. 5 de Loja mediante nombramiento y la posesión del cargo, así como se le han cancelado sus haberes hasta el mes de abril del 2012, por lo indicado es evidente que la sentencia tanto de primer y segundo nivel se encuentran cumplidas. El caso será archivado una vez que el expediente principal de esta acción regrese al juzgado de origen ya que al momento se encuentra en la Corte Constitucional por un trámite de acción extraordinaria de protección.

Ahora bien, al contrastar la sentencia constitucional emitida tanto por el juez segundo de tránsito de Loja como por la Sala de lo Laboral, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en la que se acepta la acción de protección propuesta por Jenny Marcela Coronel Palomeque en contra del rector del Colegio Militar “Tern. Lauro Guerrero”, los recaudos procesales insertos en el expediente de incumplimiento de sentencia constitucional y la actuación de los órganos encargados de hacerla cumplir, se determina que no existe incumplimiento alguno, tanto más que como consta de la providencia antes evocada, emitida por el juez segundo de tránsito de Loja, el 22 de mayo del 2012, el mismo juez da fe del cumplimiento de la misma.

De conformidad con la documentación más reciente recibida en la causa se observa que el 22 de octubre de 2012, la economista Jenny Coronel Palomeque, presentó ante el rector del Colegio Militar N.º 5 “Tern. Lauro Guerrero”, su renuncia a las funciones que venía cumpliendo, razón por la que la servidora pública a la presente fecha, no tiene ninguna relación laboral con el

centro educativo demandado. En tal sentido, se demuestra que la accionante fue reincorporada a sus funciones, le fue otorgado el nombramiento con el cargo de jefe de evaluación, le fueron cancelados los haberes adeudados y luego de aquello, incluso, la accionante terminó voluntariamente su relación laboral con la institución, situación que permite a la Corte entender que no existió incumplimiento por parte de la institución demandada.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Declarar que la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Loja, dentro del recurso de apelación de la acción de protección N.º 29689, ha sido cumplida.
2. Negar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

f.) Alfredo Ruiz Guzmán, **PRESIDENTE**.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire, Roxana Silva Chicaiza y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 11 de mayo del 2016. Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **SECRETARIO GENERAL**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.

CASO Nro. 0024-12-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 25 de mayo del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

f.) Jaime Pozo Chamorro, **Secretario General**.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Es fiel copia del original.- Revisado por ... f.) Ilegible.- Quito, a 29 de julio de 2016.- f.) Ilegible, Secretaría General.