



# REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

Administración del Sr. Lcdo. Lenín Moreno Garcés  
Presidente Constitucional de la República

## EDICIÓN CONSTITUCIONAL

**Año I - Nº 12**

**Quito, martes 3 de  
octubre de 2017**

**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

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

1.068 páginas  
Tomos: I, II, III, IV, V, VI

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

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

### SUMARIO:

Págs.

#### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

##### SENTENCIAS:

020-17-SIN-CC Acéptese parcialmente la demanda de inconstitucionalidad planteada por el Procurador Judicial de la Compañía OTECEL S.A. ....	2
022-17-SIN-CC Acéptese la demanda de inconstitucionalidad por el fondo, planteada por el representante de la compañía OTECEL S.A. ....	46
023-17-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento planteada por el señor Édgar Israel Sánchez Vélez .....	77
025-17-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento planteada por el señor Jaime Teodoro Cárdenas Calle .....	94
026-17-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento de sentencia planteada por el señor José Daniel Villao Villao .....	109
027-17-SIS-CC Acéptese la acción de incumplimiento de sentencia constitucional planteada por el señor Cabo Segundo de Policía Washington Raúl Roche Guerrero .....	130
028-17-SIS-CC Acéptese parcialmente la acción de incumplimiento de sentencia constitucional propuesta por la señora Patricia Valenzuela Coba y otros .....	150
125-17-SEP-CC Acéptese la acción extraordinaria de protección planteada por el señor José Francisco Cevallos Villavicencio y otro .....	167

## TOMO II

Quito, D. M., 5 de julio de 2017

**SENTENCIA N.º 020-17-SIN-CC**

**CASO N.º 0068-15-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El abogado Andrés Donoso Echanique en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL S. A., presentó acción pública de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3 y 18 de la ordenanza sustitutiva 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 Quito, aprobada por el Concejo Municipal en sesiones ordinarias del 13 y 20 de noviembre de 2014 y publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de acuerdo a 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, el 31 de julio de 2015, certificó que la causa N.º 0068-15-IN 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 (ya resueltos) entre otros, aún en sustanciación. Sin embargo, la referida certificación expresa que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción con respecto a la causa N.º 0068-15-IN.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Ruth Seni Pinoargote, Antonio Gagliardo Llor y Alfredo Ruiz Guzmán, mediante auto del 27 de agosto de 2015, admitió a trámite la causa N.º 0068-15-IN y dispuso como medida cautelar, la suspensión provisional de la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2, 3 y 18 de la ordenanza sustitutiva 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 Quito.



Adicionalmente, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso mediante auto del 27 de agosto de 2015, correr traslado con dicha providencia al alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito y al procurador general del Estado para que intervengan en el término de 15 días, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las normas demandadas. De igual forma, se dispuso publicar en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional del Ecuador un resumen completo y fidedigno de la demanda presentada con el fin de ponerla en conocimiento del público.

En virtud del sorteo realizado en sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional el 23 de septiembre de 2015, correspondió la sustanciación de la causa N.º 0068-15-IN, al juez constitucional Antonio Gagliardo Loor.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador. En consecuencia, en sesión extraordinaria del Pleno del Organismo, efectuada el 11 de noviembre de 2015, se realizó un sorteo de causas, en virtud del cual correspondió el conocimiento de la causa N.º 0068-15-IN, al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez, quien conoció mediante auto emitido el 4 de mayo de 2016.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE del 8 de junio de 2016, adoptada por el Pleno del Organismo, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza.

### **De la demanda y sus argumentos**

El accionante manifiesta en su demanda de acción pública de inconstitucionalidad que en primer lugar, la Municipalidad de Puerto Quito ha incurrido en una confusión entre sus competencias asignadas en el artículo 262 numeral 2 de la Constitución de la República, referentes al control sobre el uso y ocupación del suelo con aquella conferida privativamente al Gobierno central en el artículo 261 de la Norma Suprema.

Continúa el accionante manifestando que en segundo lugar, la ordenanza cuyos artículos impugna irrespete los principios constitucionales de equidad,

transparencia, legalidad, no confiscatoriedad y reserva de ley tributaria general y relativa, que rigen el régimen tributario para la creación y cobro de tasas.

Agrega –por otro lado–, que de conformidad con el artículo 313 de la Constitución de la República, el Estado se reserva el derecho a regular los sectores estratégicos, entre los que se encuentran las telecomunicaciones y el espectro radioeléctrico entre otros, y que según el artículo 408 de la Norma Suprema, el espectro radioeléctrico es propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado.

En este marco, a decir del legitimado activo, el objeto de la ordenanza cuestionada, contenido en su numeral 1, y descrito como 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, comprende aspectos confiados constitucionalmente a la competencia privativa del Gobierno central.

En lo que respecta al artículo 2 de la ordenanza, también impugnado como inconstitucional por el accionante, este refiere que el Municipio de Puerto Quito se sobrepasó en los límites de las competencias confiadas constitucional y legalmente al incluir definiciones distintas a aquellas provistas previamente por normas de rango legal en el ámbito de las telecomunicaciones, materia privativa del Gobierno central.

Sobre la inconstitucionalidad del artículo 18 de la ordenanza impugnada, el legitimado activo manifiesta que 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. Así, el referido precepto demandado como inconstitucional establece dos categorías de hechos generadores para las tasas que se cuantifican en sus siete numerales, los que serían la implantación de postes, tendidos de redes y estructuras y la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, lo que no puede ser objeto de tasas dado que la municipalidad no estaría otorgando un servicio público en contraprestación.

### **Normas cuya inconstitucionalidad se acusa**

El legitimado activo, procurador judicial de la compañía OTECEL S. A., señala en su demanda que los preceptos que estima inconstitucionales son los artículos 1, 2, 3 y 18 de la ordenanza sustitutiva 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 Quito.

Sin embargo, esta Corte Constitucional estima necesario para fines de garantizar la comprensión de la ordenanza en su integralidad, analizarla en su totalidad:

#### EL CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTÓN PUERTO QUITO

##### Considerando:

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 y el numeral 27 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, reconocen y garantizan a las personas el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado libre de contaminación y en armonía con la naturaleza;

Que el Art. 240 de la Constitución de la República de Ecuador confiere a los Gobiernos Autónomos Descentralizados facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales;

Que el numeral 2 del Art. 264 de la Constitución de la República del Ecuador confieren a los Gobiernos Autónomos Descentralizados la competencia exclusiva de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el Cantón;

Que el Art. 274 de la Constitución de la República de Ecuador establece a los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que percibe el estado por esta actividad de acuerdo con la ley;

Que en el Capítulo Primero Art. 425 de la Constitución de la República del Ecuador establece el orden jerárquico de aplicación de las normas de la siguiente forma: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones y los demás actos y decisiones de los poderes públicos;

Que en el Capítulo Cuarto Art. 283 de la Constitución de la República del Ecuador establece que el sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley;

Que en el Capítulo Cuarto Art. 284 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la política económica tendrá entre otros objetivos el asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional;

Que el Art. 301 de la Constitución de la República de Ecuador establece que ~~solo por acto~~ normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir TASAS y contribuciones;

Que el literal a) del Art. 2 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y descentralización, señala como uno de sus objetivos la autonomía política y financiera, en el marco de la unidad del Estado Ecuatoriano;

Que el Art. 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización establece la capacidad efectiva de este nivel de Gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en su respectiva circunscripción territorial, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno, en beneficio de sus habitantes;

Que el Art. 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización establece la capacidad normativa de los concejos municipales para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones:

Que el Art. 567 reformado del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, establece que las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regionales, provinciales o municipales, para la colocación de estructuras, postes y tendidos de redes, pagaran al gobierno Autónomo Descentralizados respectivo la tasa o contra prestación por el dicho uso u ocupación de las atribuciones que le confiere la ley;

Que el Art. 6 del Código Tributario; los tributos, además de ser medios para recaudar ingresos públicos, servirán como instrumento de política económica general, estimulando la inversión y la reinversión;

En uso de las atribuciones previstas en el artículo 264 número 5 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 57 letra a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización expide la siguiente:

**ORDENANZA SUSTITUTIVA 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 QUITO.**

**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 Quito, 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 Telecomunicación.

**CUARTO DE EQUIPO (RECINTO CONTENEDOR):** Habitación 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:** Secretaría 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.

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. 4.- Condiciones Particulares de Implantación de postes, tendidos de redes y Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.-** a) En las zonas urbanas podrán implantarse estructuras fijas de soportes de antenas de hasta 60 metros de altura, medidos desde la base y cuando se instalen en edificaciones ya construidas se deberá contar con la mencionada altura desde el nivel de acera;

b) En las zonas rurales en las que no hay alta densidad poblacional podrán implantarse estructuras fijas de soporte de hasta 80 metros de altura medidos desde el nivel de suelo; se aplicará el mismo procedimiento del literal "a", en caso de pasar de la medida indicada en este literal;

c) En las fachadas de las construcciones, las estructuras fijas de soportes deberán ubicarse en las áreas sólidas e inaccesibles de la edificación, ajustándose a las características de la fachada y siempre que tengan dimensiones proporcionales a la misma, respetando los criterios de mimetización;

- d) Las estructuras fijas de soporte deberán tener una distancia de separación del retiro frontal de conformidad con la normativa municipal vigente;
- e) Es responsabilidad del prestador, persona natural o empresa privada en general, adoptar las medidas necesarias para reducir el impacto visual de las antenas;
- f) El área que ocupará la estructura, conformada por cada elemento de soporte, la antena y su solución estructural deberá justificarse técnicamente para la obtención del permiso municipal de colocación; y,
- g) A pedido de los propietarios o residentes de cualquier predio colindante con la estructura fija, el prestador del servicio de comunicación en general, deberá presentar los resultados del informe técnico de inspección de emisiones de radiación no ionizante emitido por la SUPERTEL, conforme a lo establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación No Ionizante.

Art. 5.- Condiciones de Implantación del Cableado en Edificios.- En edificios existentes que no cuentan con infraestructura para telecomunicaciones, los cables que para instalación de equipo demande, deberán tenderse por ductos, canaletas o tuberías adecuadas por espacios comunes del edificio o por zonas no visibles. En las fachadas de los edificios, hacia el espacio público, los cables deberán extenderse bajo canaletas de color similar al de la edificación o por la inserción de tubería adecuada para infraestructura de telecomunicaciones; y,

En los proyectos de construcciones nuevas o de rehabilitación constructiva, el cableado se debe realizar a través de una tubería prevista exclusivamente para estructura de telecomunicaciones.

Art. 6.- Impactos visuales, paisajísticos y ambientales.- El área de infraestructura de las estructuras, deberá propender a lograr el menor tamaño de complejidad de la instalación y el menor impacto visual, procurando el adecuado mimetismo con el medio arquitectónico y con el paisaje.

Art. 7. Señalización.- En el caso de que la SUPERTEL, determine que se superan los límites de emisión de radiación no ionizante para la exposición poblacional y ocupacional en una estación radioeléctrica fija, la implantación de su correspondiente estructura de soporte deberá contar con la señalización de advertencia conforme se establece en el Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación No Ionizante, además se exigirá el certificado de que no sobrepasen los límites de radiaciones no ionizante.

Art. 8.- Seguros de Responsabilidad civil frente a terceros.- Por cada estación de transmisión, los prestadores del Servicio Comercial deberán controlar y mantener vigente una póliza de seguros de prevención de daños que cubran la responsabilidad civil frente a terceros para garantizar todo riesgo, o siniestro que puedan ocurrir por sus instalaciones y que pudiera afectar a personas, medio ambiente, bienes públicos o privados. La póliza deberá ser de cincuenta salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado y permanecerá vigente acorde al plazo de duración del permiso municipal de implantación.

Art. 9.- Permiso Municipal de Implantación.- Las personas naturales o empresas privadas deberán contar con el permiso de Implantación de los postes, tendidos de redes y de las estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada de cada una de las estaciones, emitido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Puerto Quito través de la unidad correspondiente. El valor del permiso será un equivalente a 10 salarios básicos unificados.

Para obtener el permiso de implantación se presentará en la Unidad Administrativa correspondiente una solicitud que indique el domicilio y el nombre del representante legal del prestador del servicio, acompañando los siguientes documentos:

1. Copia del recibo de pago del impuesto predial del año fiscal en curso, del predio en que se efectuara la implantación;
2. Copia de la autorización del uso de frecuencia y/o registro de la estación, emitido por la SENATEL o por el órgano gubernamental correspondiente;
3. Ingreso del trámite de autorización o permiso ambiental en el Ministerio del Ambiente o a la autoridad municipal correspondiente;
4. Informe favorable de la Unidad de Áreas Históricas, o la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, para el caso de implantación en áreas históricas de edificaciones no patrimoniales;
5. Certificación de vigencia de la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros, durante el periodo de vigencia del permiso de implantación;
6. Informe de línea de fábrica o su equivalente;
7. Formulario de aprobación de planos, si la construcción es mayor a 20 metros cuadrados; así como también de la alimentadora de energía eléctrica suministrada por la empresa distribuidora.
8. Plano de la implantación de los postes, tendidos de redes y las estructuras, características generales y de mimetización, incluyendo la ubicación de la estación de transmisión con coordenadas geográficas.
9. Informe técnico de un profesional particular, que garantice la estabilidad sismo resistente de las estructuras de soporte y que las instalaciones no afectaran las estructuras de las edificaciones existentes;

Si la implantación en un inmueble declarado en el régimen de propiedad horizontal, requiere obras que apliquen modificaciones de la estructura resistente de un inmueble, aumento de edificación horizontal o vertical o modificaciones en la fachada, se requerirá el consentimiento unánime de los copropietarios elevando a escritura pública la modificación del régimen a la propiedad horizontal.

Si la implantación en un inmueble declarado bajo el régimen de propiedad horizontal, no implica las modificaciones estructurales enunciadas en el párrafo anterior, o si se ubican/



en áreas comunales, se deberá requerir la autorización de la asamblea de copropietarios, en la que conste expresamente tal declaración, así como también se requerirá la autorización del dueño de la alícuota del espacio en el que se vaya a instalar la respectiva estación, en caso de instalación en un bien de uso privado.

Art. 10.- Cumplidos todos los requisitos, la Unidad Administrativa Municipal correspondiente tramitará el permiso de implantación de las estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada.

Art. 11.- El término para sustanciar el trámite de otorgamiento del permiso será de 15 días laborales, contados a partir de la entrega de toda la documentación establecida en la presente ordenanza.

Art. 12.- Las solicitudes ingresadas para la obtención del permiso de implantación se sujetarán al derecho de prelación, esto es, la primera persona natural o empresa privada que solicite el permiso y haya entregado toda la documentación establecida en la presente ordenanza será la primera en ser atendida.

Art. 13.- Si la persona natural o empresa privada no gestiona su permiso de implantación y se encuentra funcionando, el GAD Municipal tendrá la facultad de multar con un valor equivalente al 5% del costo de la infraestructura, por cada año que no hubiere obtenido el permiso.

Art. 14.- El plazo para la implantación de postes, tendidos de redes y estructura fija de soporte será de un año, con carácter renovable y revocable, contando desde la fecha de emisión del permiso de implantación.

Superado este plazo, el permiso será revocado y la persona natural o empresa privada deberá iniciar el proceso nuevamente.

En caso de no obtener el permiso de funcionamiento, se sancionará con una multa del 3% del valor de la infraestructura que no obtuvo el permiso.

Art. 15.- Una vez que se encuentre en servicio la estación, el prestador del Servicio Comercial solicitará por escrito a la SUPERTEL, la realización de la medición y posterior entrega del informe técnico de emisiones de radiación no ionizante y deberá presentar una copia a la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, dentro de los diez días laborales de emitido el informe para que forme parte del expediente de la concesionaria. Esta obligación es aplicable para los repetidores de microonda.

Art. 16. Infraestructura Compartida.- El GAD Municipal, por razones urbanísticas, ambientales o paisajísticas podrá establecer la obligación de compartir una misma estructura de soporte. El propietario de dicha estructura del sistema comercial, será el responsable ante el GAD Municipal de cumplir las especificaciones técnicas contenidas en la presente ordenanza y deberá obtener el permiso de implantación.

La imposibilidad de compartir las infraestructuras estará sujeta a una justificación técnica y legal.

Art. 17.- Las estructuras metálicas que son de propiedad privada, concesionarias u otras, también pagarán por la instalación de antenas en lo alto de las estructuras, debido que ocupan espacio aéreo.

**Art. 18.- Cobro de una Tasa.-** 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 Puerto Quito; tasas que se cancelará 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, pagarán el 20% del salario básico unificado 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 10% del salario básico unificado 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 0.50 centavos de 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 dos 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 pagarán una tasa diaria y permanente de veinte centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.

Art. 19.- Renovación.- La renovación del permiso de implantación se deberá gestionar dentro de los tres meses anteriores a la fecha de finalización de la vigencia del permiso, presentando los siguientes documentos actualizados:

**1. Permiso de implantación vigente**

2. Oficio de solicitud o Pronunciamiento favorable de la SUPERTEL, emitido sobre la base del informe técnico establecido en el Reglamento de Protección de Emisiones de Radiación No Ionizante. Esta obligación no es aplicable para los repetidores de microondas.

3. Pronunciamiento favorable emitido por la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, que informe que la implantación ha adoptado las medidas de proporción y mimetización, para reducir el impacto visual.

4. Autorización o Permiso Ambiental vigente, emitido por la autoridad competente.

5. Certificación de que la póliza de seguro de responsabilidad civil frente a terceros estará vigente durante la validez del permiso de implantación.

Art. 20. Inspecciones.- Todas las implantaciones de estructuras fijas de soporte estarán sujetas a la facultad de inspección que tiene la Municipalidad. En los casos que necesite ingresar al área de instalación, se deberá notificar en el domicilio del prestador del Servicio Comercial con dos días laborales de anticipación.

Art. 21. Infracciones y Sanciones.- Está terminantemente prohibida la implantación de infraestructura fija de soporte de antena e infraestructura relacionada con el Servicio Comercial, que no cuente con el permiso de implantación.

Cualquier implantación irregular que sea detectada por inspección o a través de denuncia, será objeto de investigación y sanción según el caso.

Después del debido proceso, se impondrá una multa, equivalente a 20 salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado, al prestador del Servicio Comercial que impida u obstruya la inspección a cualquier estación radioeléctrica fija que deba realizar un funcionario municipal habilitado.

La inspección será notificada al prestador del servicio en su domicilio, con dos días laborales de anticipación.

Si la instalación cuenta con el permiso de implantación correspondiente, pero incumple algunas de las disposiciones de la presente ordenanza o las correspondientes del régimen de uso del suelo, vía pública y espacio aéreo, la autoridad municipal impondrá al prestador del Servicio Comercial una multa equivalente a 50 salarios básicos unificados y procederá a notificar al titular en su domicilio, ordenando que se realicen los correctivos necesarios en el término de 30 días, en caso de incumplimiento se revocará el permiso de implantación y se procederá al desmontaje del elemento o equipo a costo del titular.

Si se produce algún accidente o siniestro no previsto que afecte a terceros que sea imputable al prestador del Servicio Comercial, se hará efectiva la póliza, además el prestador del Servicio Comercial deberá cubrir el costo de los desperfectos o daños que se ocasionen y que no fueren cubiertos por la póliza y pagará una multa equivalente a 20 salarios básicos unificados del trabajador en general del sector privado.

Art. 22.- El GAD Municipal, notificará a las empresas públicas, para que en el término de cinco días a partir de la notificación, entreguen al cabildo, la información de todas las

empresas privadas que se encuentren arrendándoles las estructuras y postes dentro del cantón, estableciendo la cantidad de cada una de ellas.

La omisión o el incumplimiento de esta disposición, generará una multa de 5 remuneraciones básicas unificadas por cada día de retraso en la entrega de la información, por parte de las empresas públicas.

Art. 23.- Todas las denuncias, infracciones y sanciones serán procesadas y ejecutadas por la unidad administrativa municipal correspondiente, según el caso y a través de esta dependencia se encausará el proceso a otra instancia si el caso lo amerita.

Las obligaciones establecidas en la presente ordenanza no excluyen ni se oponen a aquellas contenidas en la legislación destinada a la defensa del consumidor, protección del ambiente y demás normativas relacionadas.

Art. 24.- Vigencia: La presente ordenanza entrara en vigencia desde su publicación en el registro oficial, gaceta municipal y dominio web.

#### DISPOSICIONES GENERALES

PRIMERA.- En caso de cambio de la concesionaria, compañía privada u otras, no se eximirá del respectivo pago de tasa e impuestos que tengan deuda pendiente por el traspaso a nuevos inversionistas o cambio de razón social.

SEGUNDA.- A partir de la vigencia de la presente ordenanza no se permitirá la implantación de estructuras en zonas patrimoniales, en las áreas sensibles y de regeneración urbana, por lo cual no se podrá implantar las estructuras que dan cobertura a los Servicios Comerciales.

TERCERA.- Para la implantación de futuras estructuras en relación a la presente ordenanza, el GAD Municipal del cantón Puerto Quito expedirá los instructivos y requisitos correspondientes.

CUARTA.- En caso de incumplimiento del pago correspondiente a las tasas y valores conforme lo establecido en la presente ordenanza, se aplicará la correspondiente acción coactiva contra el o los deudores.

QUINTA.- Esta ordenanza a partir de su publicación tendrá inmediata aplicación dentro de la jurisdicción cantonal de Puerto Quito.

SEXTA.- El pago establecido por concepto de tasas en la presente ordenanza, se lo deberá realizar a partir de su publicación en el registro oficial; generando una tasa proporcional, de acuerdo al mes en que se publicó la ordenanza en el Registro Oficial.

Las tasas que se deban cancelar de forma anual, se pagarán dentro del plazo improrrogable de los primeros quince días de cada año; pero en los casos que la publicación de la ordenanza se realice dentro del periodo del año, el plazo será improrrogable dentro de los primeros quince días desde la fecha de publicación de la ordenanza en el Registro Oficial.

SÉPTIMA.- Con el objeto de establecer las tasas determinadas en el Art. 18 de la presente ordenanza, se contará con el inventario o catastro respectivo.

#### TRANSITORIAS

PRIMERA: Todos los prestadores de los Servicios Comerciales deberán entregar a la unidad administrativa municipal correspondiente, un listado de coordenadas geográficas actualizadas con la ubicación exacta de todas las estaciones radioeléctricas. Dicha información tendrá el carácter de confidencial al amparo de la legislación vigente y deberá entregarse en forma digital acorde al requerimiento de la unidad administrativa municipal en el término de 30 días de su requerimiento.

SEGUNDA: Todas las estructuras fijas y de soporte que se encuentran ya instaladas, en funcionamiento o no, deberán sujetarse a las condiciones de implantación señaladas en la presente ordenanza y deberán obtener su permiso de implantación en el término de 30 días contados a partir de la aprobación de la misma.

#### DEROGATORIA

Derógase todas la Ordenanzas, reformas, resoluciones y normativa municipal que se opongan a esta Ordenanza; especialmente la Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas e infraestructura relacionada con el Servicio Móvil Avanzado, SMA en el cantón Puerto Quito publicada el Registro Oficial N° 612 del 15 de junio del 2009, así como la primera reforma publicada en el Registro Oficial N° 56 de 28 de octubre del 2009, de igual forma la segunda reforma publicada en el Registro Oficial N° 644 del 22 de febrero del 2012.

#### DISPOSICIÓN FINAL

La Presente Ordenanza entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación en el Registro Oficial, la Página Web y Gaceta Municipal, derogándose cualquier norma, regulación o disposición de igual o menor jerarquía que se oponga.

Dado y firmado en la Sala de Sesiones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Puerto Quito, a 20 de noviembre del 2014.

f.) Sra. Narciza Párraga Ibarra, Alcaldesa.

f.) Ab. Mauricio Vera, Secretario General.

### **Pretensión**

Según se desprende de la demanda pública de inconstitucionalidad presentada por el procurador judicial de OTECEL S. A., solicita a la Corte Constitucional acoger las alegaciones planteadas y declarar la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1, 2, 3 y 18 de la ordenanza en mención, dictada por el Concejo Municipal del cantón Puerto Quito.

### **Contestación a la demanda**



### **Procuraduría General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, compareció a la causa N.º 0068-15-IN mediante escrito presentado el 29 de septiembre de 2015, en el que manifiesta que según el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, el Estado central tendrá exclusiva competencia para lo relativo al espectro radioeléctrico, régimen general de telecomunicaciones, entre otros.

Que al incluirse el servicio público de telecomunicaciones dentro del grupo denominado como sectores estratégicos, que el Estado central se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar según el artículo 313 de la Norma Suprema.

Que por su parte, los gobiernos autónomos descentralizados tienen entre sus competencias exclusivas, determinadas en el artículo 262 numeral 2, el control sobre el uso y ocupación del suelo, para lo que podrá también crear, modificar o suprimir mediante ordenanza tasas y contribuciones especiales de mejoras, lo que no tiene relación con el aprovechamiento del espectro radioeléctrico ni al cobro de tasas por servicio de telecomunicaciones.

Agrega finalmente el representante de la Procuraduría General del Estado, que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre el objeto de análisis en la presente causa, dentro de las sentencias Nros. 003-09-SIN-CC, 006-09-SIS-CC, 035-15-SIN-CC entre otras, por lo que solicita declarar la inconstitucionalidad de las normas contenidas en la ordenanza impugnada, en relación con el espacio aéreo y espectro radioeléctrico.

### **Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito**

Mediante escrito presentado ante la Corte Constitucional el 30 de noviembre de 2015, comparecieron a la causa N.º 0068-15-IN, la señora Narciza Antonia Párraga Ibarra en calidad de alcaldesa del cantón Puerto Quito y el doctor Marco Edison Pérez García, como procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito, ponen en conocimiento de esta Corte Constitucional, que en sesiones extraordinaria del 15 de septiembre de 2015 y ordinaria del 17 de septiembre de 2015, el Concejo Municipal aprobó la Ordenanza sustitutiva 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 cantón Puerto Quito.

Según refieren los representantes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito, en aquella ordenanza se incluyó la disposición derogatoria única que dispone expresamente derogar la ordenanza sustitutiva 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 Quito, publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014.

Por lo expuesto, la alcaldesa y el procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito, consideran que ha desaparecido el objeto de la demanda propuesta por el procurador judicial de la compañía OTECEL S. A., dentro de la causa N.º 0068-15-IN.

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

### **Competencia**

La Corte Constitucional del Ecuador, al amparo de lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de actos normativos emitidos por órganos y autoridades del Estado, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literales **c** y **d**, 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y los artículos 3 numeral 2 literales **c** y **d** y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### **Análisis constitucional**

El control abstracto de constitucionalidad tiene la finalidad de armonizar los actos normativos administrativos de carácter general con la Constitución de la República, como un medio para velar y garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico, evitando que las normas promulgadas por el legislativo o por autoridades públicas con facultades legislativas contravengan lo consagrado en la Norma Suprema.

En razón de las competencias conferidas por el marco constitucional a este Organismo, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia<sup>1</sup>, corresponde a la Corte Constitucional

<sup>1</sup> Artículo 429 de la Constitución de la República.

ejercer dicho control; concretamente, así lo establece el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, que establece la atribución de: “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”.

Sobre la base anotada, este Organismo procederá a realizar un control abstracto *a posteriori* y una interpretación integral de las normas impugnadas en contraste con las disposiciones constitucionales, lo que conlleva a efectuar un análisis de forma y de fondo.

### **Control formal**

De conformidad con el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el control formal de las normas infraconstitucionales procede únicamente si la acción de constitucionalidad se presenta dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la norma impugnada, así: “Artículo 78.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas (...) 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia”.

En el caso sometido a estudio se observa que la Ordenanza sobre la que versa la acción de inconstitucionalidad fue publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014, en tanto que la demanda ha sido presentada por la compañía OTECEL S. A. ante este Organismo el 31 de julio de 2015. Es decir, la demanda de inconstitucionalidad se ha presentado dentro del plazo señalado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por lo que procede que este Organismo realice el control formal.

Ahora bien, el examen formal de constitucionalidad comprende la verificación respecto del ejercicio de las competencias otorgadas constitucional y legalmente al órgano que expide una determinada norma, en el presente caso, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito, en función de la naturaleza de la regla jurídica impugnada; ello implica analizar entonces si las disposiciones constitucionales que atribuyen dichas facultades legislativas han sido observadas, para lo cual se debe enfocar el mencionado análisis principalmente, en la competencia.



Así, se plantean los siguientes problemas jurídicos:

- 1. La Ordenanza sustitutiva 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 Quito, aprobada por el Concejo Municipal en sesiones ordinarias del 13 y 20 de noviembre de 2014 y publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014, ¿fue expedida por el órgano competente y en cumplimiento de la normativa constitucional y legal pertinente?**

Para desarrollar el problema jurídico planteado corresponde examinar las atribuciones legislativas que la Constitución de la República ha otorgado a los gobiernos seccionales específicamente, a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales, así:

Artículo 240.- 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.

Las atribuciones de orden legislativo a las que se refiere el citado precepto constitucional, se encuentran debidamente desarrolladas en el artículo 264 de la Constitución de la República, que señala:

Artículo 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y, aquellos que establezca la ley.

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación.
8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines.
9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.

No obstante, para el ejercicio de tales facultades de orden legislativo, reconocidas expresamente a los gobiernos municipales, estos deben apegarse al principio de legalidad para el ejercicio de la potestad estatal consagrado en el artículo 226 de la Norma Suprema, que prescribe:

Artículo 226.- 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.

En este marco, se torna pertinente tener en consideración lo prescrito en el artículo 7<sup>2</sup> del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que desarrolla la atribución de los concejos metropolitanos y municipales de dictar normas de carácter general contenidas en ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial y dentro del marco establecido en el artículo 55<sup>3</sup> del mismo cuerpo normativo, que enlista los ámbitos de competencia exclusiva para los gobiernos cantonales.

En esta línea, se advierte entonces el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito goza de atribución legislativa otorgada constitucional y legalmente, lo que le faculta plenamente para dictar ordenanzas para la creación de tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, así como para su modificación, exoneración o supresión.

En el caso *sub judice*, se tiene que dicha potestad legislativa ha sido ejercida efectivamente por parte del Concejo Municipal del cantón Puerto Quito, a través de la ordenanza que contiene los preceptos impugnados por el accionante de la presente causa, esto es la ordenanza sustitutiva 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 Quito, publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> **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; a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana; d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley; e) **Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;** f) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción cantonal; g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial. h) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines; i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; j) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley; k) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas; l) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras; m) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; y, n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Sin embargo, es menester traer a colación en este punto que en su escrito de comparecencia a la presente causa de acción pública de inconstitucionalidad, la alcaldesa del cantón Puerto Quito informó a este Organismo que el Concejo Municipal aprobó posteriormente, en sesiones extraordinaria del 15 de septiembre de 2015 y ordinaria del 17 de septiembre de 2015, la ordenanza sustitutiva 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 cantón Puerto Quito, que deroga expresamente aquella publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014.

De ello se desprende, en *primer lugar*, que no existe inconstitucionalidad por la forma dentro de la ordenanza municipal expedida por el Concejo Municipal del cantón Puerto Quito, que contiene los preceptos demandados como inconstitucionales por la compañía OTECEL S. A., en virtud que ella comprende la promulgación de una norma de carácter general, aplicable dentro de los límites de su circunscripción territorial, y versa sobre la creación de tasas por la utilización y ocupación del espacio público, la vía pública y el suelo, ámbitos que corresponden a su exclusiva competencia como gobierno autónomo descentralizado municipal.

En segundo lugar, se advierte que las normas cuya constitucionalidad se impugna han sido expulsadas del ordenamiento jurídico por el propio órgano que las creó –lo que también corresponde a las atribuciones legislativas del Concejo Municipal del cantón Puerto Quito–, en razón de haber sido derogadas expresamente en una ordenanza dictada de forma posterior.

2. **¿Cabe realizar el examen de constitucionalidad por el fondo, respecto de la ordenanza sustitutiva 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 Quito, publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014, que fue derogada expresamente por la Ordenanza sustitutiva 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 cantón Puerto Quito, aprobada en sesiones del Concejo Municipal de 15 y 17 de septiembre de 2015 y publicada en el Registro Oficial N.º 723 de 31 de marzo de 2016?**

En su escrito de comparecencia a la presente causa de acción pública de inconstitucionalidad, presentado el 30 de noviembre de 2015, la señora Narciza Antonia Párraga Ibarra, alcaldesa del cantón Puerto Quito, informó a esta Corte Constitucional, que la ordenanza que contenía los artículos impugnados por el accionante fue derogada expresamente mediante la **ordenanza sustitutiva 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 cantón Puerto Quito**, aprobada en sesiones extraordinaria de 15 de septiembre de 2015 y ordinaria del 17 de septiembre de 2015, del Concejo Municipal del cantón Puerto Quito.

Ello implica entonces, que la presente acción pública de inconstitucionalidad habría perdido su objeto al haber quedado sin vigencia aquellos preceptos demandados por el procurador judicial de la compañía OTECEL S. A.; sin embargo, es menester considerar que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito expidió una nueva ordenanza con el objeto de sustituir a aquella cuestionada, misma que incluso tiene igual denominación.

Ante ello, esta Corte Constitucional advierte que la nueva ordenanza sustitutiva, posterior a aquella demandada como inconstitucional, produce los efectos jurídicos a los que se enfocaba la primera, en tanto regula la misma materia, esto es “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 cantón Puerto Quito”, por lo que cabe aplicar el principio establecido en el numeral 8 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que prescribe:

Artículo 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios:

8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad.

Tal criterio ya fue expuesto por el Pleno de la Corte Constitucional en el caso N.º 0024-16-IN, mediante sentencia N.º 048-16-SIN-CC del 14 de septiembre de 2016, mismo que cabe traer al caso *in examine* al tratarse de un caso análogo, así:



... cabe destacar que la “Ordenanza que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzado (SMA), en el cantón Santa Cruz”, fue derogada expresamente por la “Ordenanza sustitutiva que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzado (SMA), en el cantón Santa Cruz” promulgada el 29 de febrero de 2016, de conformidad a lo establecido en el artículo 324 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD).

Cabe indicar que la “Ordenanza sustitutiva que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzado (SMA), en el cantón Santa Cruz” a su vez, modificó los artículos 1, 2, 10, 12 y 13 de la ordenanza derogada, motivo por el que no es procedente realizar un análisis de forma en relación a la normativa impugnada.

Cabe destacar que si bien la Corte Constitucional del Ecuador es competente para realizar un control de constitucionalidad de normas derogadas conforme lo establece el artículo 76 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>4</sup>, aquel control se supedita a que la mencionada normativa (en el presente caso la “Ordenanza sustitutiva que regula la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada para el servicio móvil avanzado (SMA), en el cantón Santa Cruz”) siga produciendo efectos jurídicos, ya que si no opera esta circunstancia no es procedente realizar dicho control.

Así lo determinó la Corte Constitucional en su sentencia N.º 001-13-SIO-CC dentro de los casos N.º 0001-11-IO, 0002-11-IO, 0003-11-IO y 0004-11-IO acumulados; criterio reproducido en la sentencia N.º 012-15-SIN-CC dentro del caso N.º 0013-10-IN:

... sobre este punto, cabe señalar que no existe la posibilidad de ejercer control constitucional sobre normas que hayan sido previamente derogadas, a menos que ellas (...) tengan la posibilidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución (...). Esta disposición remite a un escenario, referido a lo que en la Teoría de la Norma Jurídica se denomina “ultractividad”<sup>5</sup> de los efectos de la norma jurídica.

Así, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana, (...) la ultractividad o ultraactividad consiste en que un enunciado jurídico hace referencia a un tiempo posterior a su (intervalo de validez)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Art. 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (...) 8. Control constitucional de normas derogadas.- Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad.

<sup>5</sup> La Corte Constitucional del Ecuador en su sentencia N.º 0001-13-SIO-CC dentro de los casos Nros. 0001-11-IO, 0002-11-IO, 0003-11-IO y 0004-11-IO acumulados, citando a Rafael Hernández Marín, Introducción a la Teoría de la Norma Jurídica; Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 537, manifestó: (...) [U]n enunciado jurídico se puede referir a un tiempo posterior a su [intervalo de validez], bien en su posición, bien en su consecuencia. En el primer caso, diremos que el enunciado es ultractivo; en el segundo, que el enunciado tiene efectos ultraactivos. Dicho de otro modo: son enunciados ultraactivos aquellos en los que el final del [intervalo de subsunción] es posterior al final [intervalo de validez]; son enunciados con efectos ultraactivos aquellos en los que el [tiempo de efecto] es posterior al final del [intervalo de validez].

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador; sentencia N.º 012-15-SIN-CC dentro del caso N.º 0013-10-IN.

De conformidad con lo expuesto anteriormente respecto a la procedencia del control de constitucionalidad de normas derogadas ante la posibilidad que sigan surtiendo efectos jurídicos contrarios a la Norma Suprema, de forma ultractiva, dentro de un control integral, corresponde entonces determinar si en el presente caso opera la referida ultractividad respecto del fondo del asunto controvertido.

Para el efecto, la Corte Constitucional procederá a continuación a realizar el examen de constitucionalidad por el fondo, con el fin de establecer si los preceptos contenidos en las normas impugnadas dentro de la causa N.º 0068-15-IN, han sido reproducidas por el Concejo Cantonal de Puerto Quito en la ordenanza sustitutiva 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 cantón Puerto Quito, aprobada en sesiones extraordinaria del 15 de septiembre de 2015 y ordinaria del 17 de septiembre de 2015, del Concejo Municipal del cantón Puerto Quito y publicada en el Registro Oficial N.º 723 del 31 de marzo de 2016, y por tanto, si los efectos de tales preceptos continúan generándose, pese a haber sido formalmente expulsados del ordenamiento jurídico vigente.

El contenido de los artículos 1, 2, 3 y 18 de la Ordenanza sustitutiva 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 Quito, aprobada por el Concejo Municipal en sesiones ordinarias de 13 y 20 de noviembre de 2014 y publicada en el Registro Oficial primer suplemento N.º 397 de 16 de diciembre de 2014 ¿se reproduce y, por tanto, continúan generando efectos jurídicos, en la Ordenanza sustitutiva 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 cantón Puerto Quito, aprobada por el Concejo Municipal en sesiones extraordinaria del 15 de septiembre de 2015 y ordinaria del 17 de septiembre de 2015 y publicada en el Registro Oficial N.º 723 de 31 de marzo de 2016?

En el presente caso, la Corte Constitucional se encuentra frente a normas derogadas que fueron expulsadas del ordenamiento jurídico por parte del propio legislador con posterioridad a la presentación de la demanda pero con anterioridad a la decisión de esta Corte Constitucional.

El hecho referido anteriormente ha sido abordado por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro de su artículo 76 numeral 8, el cual determina que “cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos jurídicos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”.

En este contexto, se tiene que dentro del caso N.º 0068-15-IN, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional dispuso como medida cautelar en el auto de 27 de agosto de 2015, en el que admitió a trámite la causa, la suspensión provisional de la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 1, 2, 3 y 18 de la ordenanza sustitutiva 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 Quito, demandadas como inconstitucionales por el procurador jurídico de OTECEL S. A.

A partir de tal disposición de inaplicar los preceptos referidos *prima facie*, se advierte que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito debía abstenerse de efectuar el cobro de la tasa prevista en el artículo 18, según lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 3 de la ordenanza aprobada por el Concejo Municipal en sesiones ordinarias del 13 y 20 de noviembre de 2014 y publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014. En consecuencia, aquellas normas no podrían encontrarse produciendo efectos jurídicos, salvo por el lapso comprendido entre su expedición y la disposición de la medida cautelar por parte de esta Corte Constitucional.

Ahora bien, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito promulgó una nueva ordenanza en sesiones extraordinaria del 15 de septiembre de 2015 y ordinaria del 17 de septiembre de 2015, misma que se denominó igualmente “Ordenanza sustitutiva 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 Quito”, publicada en el Registro Oficial N.º 723 del 31 de marzo de 2016.

Ello hace necesario que el examen de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas en la acción pública de inconstitucionalidad N.º 0068-15-IN, se traslade hacia aquella posterior ordenanza dictada por el Concejo Municipal del cantón Puerto Quito con el fin de verificar si en esta última se replicaron las mismas regulaciones y por lo tanto, si estas podrían continuar generando efectos, a pesar de haber sido derogada la ordenanza anterior, en virtud de encontrarse contenidas en una ordenanza actualmente vigente.

Para ello se procederá a realizar un contraste entre el texto de los artículos 1, 2, 3 y 18 de la ordenanza publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014.



397 del 16 de diciembre de 2014, respecto de aquellos de la ordenanza dictada posteriormente en su sustitución y que contiene la disposición derogatoria de aquella, según su tenor literal publicado en el Registro Oficial N.º 723 del 31 de marzo de 2016.

Normas Impugnadas Derogadas Registro Oficial primer suplemento N.º 397 de 16 de diciembre de 2014	Normas Sustitutivas Vigentes Registro Oficial N.º 723 de 31 de marzo de 2016
<p><b>Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.-</b> 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 Quito, 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.</p>	<p><b>Art. 1.- Objeto y Ámbito de Aplicación.-</b> 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 Quito.</p>
<p><b>Art. 2. Definiciones.-</b> Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente:</p> <p><b>Antena:</b> elemento radiante especialmente diseñado para la recepción y/o transmisión de las ondas radioeléctricas.</p> <p><b>Área de Infraestructura:</b> 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.</p> <p><b>Autorización o Permiso Ambiental:</b> Documento emitido por el ministerio</p>	<p><b>Art. 2. Definiciones.-</b> Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se define lo siguiente:</p> <p><b>Antena:</b> elemento radiante especialmente diseñado para la recepción y/o transmisión de las ondas radioeléctricas.</p> <p><b>Área de Infraestructura:</b> 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.</p> <p><b>Autorización o Permiso Ambiental:</b> Documento emitido por el ministerio</p>

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 Telecomunicación.

**CUARTO DE EQUIPO (RECINTO CONTENEDOR):** Habitación 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 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 Telecomunicación.

**CUARTO DE EQUIPO (RECINTO CONTENEDOR):** Habitación 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

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

<p>cambio de una tarifa cobrada directamente a cada uno de sus usuarios.</p> <p><b>SUPERTEL:</b> Superintendencia de Telecomunicaciones.</p> <p><b>Telecomunicaciones:</b> 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.</p>	<p>cambio de una tarifa cobrada directamente a cada uno de sus usuarios.</p> <p><b>SUPERTEL:</b> Superintendencia de Telecomunicaciones.</p> <p><b>Telecomunicaciones:</b> 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.</p>
<p><b>Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.</b> 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:</p> <p>Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.</p> <p>Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o patrimonios Forestal del Estado</p>	<p><b>Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.</b> 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.</p> <p>Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando las medidas de proporción y mimetización necesarias.</p> <p>Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o patrimonios Forestal del Estado</p>

<p>(PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente;</p> <p>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,</p> <p>Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas</p>	<p>(PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente;</p> <p>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,</p> <p>Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.</p>
<p><b>Art. 18.- Cobro de una Tasa.-</b> 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 Puerto Quito; tasas que se cancelará por los siguiente conceptos:</p> <p>1. Estructuras Metálicas: Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagarán el 20% del salario básico unificado diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.</p>	<p><b>Art. 17.- Cobro de una Tasa.-</b> 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; tasas que se cancelará por los siguiente conceptos:</p> <p>a) Por el uso de bienes del dominio público municipal para el despliegue o establecimiento de infraestructura:</p> <p>Cableado Aéreo (metro por año) \$ 0,50 ctvs</p> <p>Cableado subsuelo (metro por año) \$ 0,08 ctvs</p> <p>Por permisos de instalación o construcción de infraestructura en</p>



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 10% del salario básico unificado 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 0.50 centavos de 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 dos 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

espacios públicos o privados, se cobrarán 10 salarios básicos unificados - SBU, por una sola vez.

Para las prestadoras del servicio comercial que ya se encuentran en funcionamiento con autorización, cumplirán con el pago de la tasa que consta en el párrafo anterior por una sola vez desde la vigencia de la presente ordenanza.

tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.	
7. Postes: Las empresas privadas pagarán una tasa diaria y permanente de veinte centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.	

Del contraste realizado, según se muestra en el cuadro anterior, se verifica que el artículo 1 de la ordenanza impugnada en la acción pública de inconstitucionalidad N.º 0068-15-IN y el artículo 1 de la ordenanza sustitutiva de aquella y promulgada posteriormente por el Concejo Municipal del cantón Puerto Quito, tienen, en su parte medular, el mismo texto.

En consecuencia, al haber trasladado el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito el artículo 1 de la ordenanza sustitutiva 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 Quito, aprobada por el Concejo Municipal publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014, al artículo 1 de la **ordenanza sustitutiva 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 cantón Puerto Quito**, publicada en el Registro Oficial N.º 723 del 31 de marzo de 2016, se verifica que la simple derogatoria formal de la primera ordenanza no ha impedido que el precepto demandado como inconstitucional continúe produciendo efectos jurídicos, razón que conlleva que esta Corte Constitucional deba efectuar –más adelante–, el examen de constitucional, de conformidad con lo demandado por el procurador judicial de la compañía OTECEL S. A.

En cuanto al artículo 2 igualmente, se advierte identidad en su contenido tanto en la Ordenanza Municipal del cantón Puerto Quito publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014, como en el artículo 2 de la ordenanza sustitutiva de aquella publicada en el Registro Oficial N.º 723 del 31 de marzo de 2016, en tanto de ambos preceptos se desprende el listado de definiciones técnicas que deberán considerarse para la interpretación y aplicación de las tasas que establece el Gobierno Autónomo Descentralizado,

Municipal del cantón Puerto Quito; ello genera –entonces–, la necesidad de profundizar en su examen de constitucionalidad, dado que el contenido impugnado por el legitimado activo ha sido reproducido en una norma posterior que se encuentra vigente, lo que ocasiona que aquella norma continúe generando efectos jurídicos, sin perjuicio de haber sido derogada.

Sobre el artículo 3 de la ordenanza municipal del cantón Puerto Quito publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014, al igual que los preceptos tratados anteriormente, se advierte la reproducción de su tenor literal en el artículo 3 de la ordenanza sustitutiva promulgada por el Concejo Municipal del cantón Puerto Quito, de forma posterior, por la que se derogaba y sustituía aquella. Ello implica que la norma demandada como impugnada, y supuestamente derogada, continúe produciendo efectos por cuanto subsiste en una ordenanza actualmente vigente.

Finalmente, respecto del último precepto impugnado como inconstitucional en la causa N.º 0068-15-IN, esto es el artículo 18 de la ordenanza municipal del cantón Puerto Quito publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 de 16 de diciembre de 2014, se tiene que ella no se encuentra reproducida en la ordenanza posterior aprobada por el Concejo Municipal del cantón Puerto Quito como sustitutiva y derogatoria de aquella, publicada en el Registro Oficial N.º 723 del 31 de marzo de 2016. Así, se advierte que el artículo 18 de la ordenanza actualmente vigente trata sobre la renovación del permiso de implantación mientras que el artículo original signado con el número 18 versaba sobre el cobro de tasas, según fundamentó el legitimado activo en su demanda, mismas que obedecían a la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal y del subsuelo, para lo cual establecía como hechos generadores -por un lado- la implantación de postes, tendidos de redes y estructuras y -por otro- la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal.

No obstante, de la ordenanza sustitutiva y derogatoria de la ordenanza municipal observada por el accionante, se desprende en su artículo 17, lo siguiente:

**Art. 17.- Cobro de una Tasa.-** 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; tasas que se cancelará por los siguiente conceptos:

a) Por el uso de bienes del dominio público municipal para el despliegue o establecimiento de infraestructura:

Cableado Aéreo (metro por año)  
\$ 0,50 ctvs



Cableado subsuelo (metro por año)  
\$ 0,08 ctvs

Por permisos de instalación o construcción de infraestructura en espacios públicos o privados, se cobrarán 10 salarios básicos unificados - SBU, por una sola vez.

Para las prestadoras del servicio comercial que ya se encuentran en funcionamiento con autorización, cumplirán con el pago de la tasa que consta en el párrafo anterior por una sola vez desde la vigencia de la presente ordenanza.

Ello evidencia que el legislador municipal del cantón Puerto Quito estableció en el artículo 17 la misma obligación de “las personas naturales, jurídicas, sociedades nacionales y extranjeras, todas ellas de carácter privado de cancelar anualmente 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”. Sin embargo, la parte medular de tal precepto difiere de la ordenanza original, publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014, dado que las tarifas y los conceptos por los que estas se generarían son distintas, así:

Del artículo 18 de la ordenanza sustitutiva 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 Quito, aprobada por el Concejo Municipal en sesiones ordinarias del 13 y 20 de noviembre de 2014 y publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 de 16 de diciembre de 2014, se desprende el cobro de tasas municipales 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, pagarán el 20% del salario básico unificado 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 10% del salario básico unificado 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 0.50 centavos de 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 dos 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 pagarán una tasa diaria y permanente de veinte centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.

Lo anotado respecto a la diferencia sustancial en el contenido de los preceptos denominados “cobro de una tasa”, tanto de la ordenanza publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014, como de aquella posterior publicada en el Registro Oficial N.º 723 del 31 de marzo de 2016, que deroga y sustituye a la primera, se advierte que esta Corte Constitucional se encuentra impedida de realizar el control de constitucionalidad sobre el artículo 17 de la **Ordenanza sustitutiva 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 cantón Puerto Quito**, aprobada por el Concejo Municipal en sesiones extraordinaria del 15 de septiembre de 2015 y ordinaria del 17 de septiembre de 2015, dado que la diferencia de su contenido no permite inferir que aquella se enmarca en la situación de ultractividad de los efectos de una norma jurídica, y por tanto, dentro del supuesto contenido en el artículo 76 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En este escenario, es pertinente formular el siguiente problema jurídico en relación con los artículos 1, 2 y 3, así:

**Los artículos 1, 2 y 3 de las las ordenanzas municipales bajo análisis, expedidas por el Conejo Municipal del cantón Puerto Quito, ¿contravienen lo dispuesto en el 10 del artículo 261 de la Constitución respecto a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones, del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?**

En virtud de lo analizado anteriormente, respecto a la igualdad literal de los textos identificados en el primer artículo, tanto de la ordenanza sustitutiva 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 Quito, aprobada por el Concejo Municipal en sesiones ordinarias del 13 y 20 de noviembre de 2014 y publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014, como de la ordenanza sustitutiva y derogatoria de aquella, aprobada por el Concejo Municipal en sesiones extraordinaria del 15 de septiembre de 2015 y ordinaria del 17 de septiembre de 2015 y publicada en el Registro Oficial N.º 723 del 31 de marzo de 2016, para efectos del análisis de constitucional requerido en función de la acción pública de inconstitucionalidad presentada por el procurador judicial de la compañía OTECEL S. A., se hará mención a ella sin distinción de la ordenanza en la que se encuentra contenida.

Así, vale traer a colación el texto normativo impugnado en la presente causa para centrar su análisis a la luz del problema jurídico formulado en líneas precedentes y proceder a realizar el contraste pertinente con el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, según lo argumentado por el accionante.

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 Quito.

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 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: Secretaría 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.

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.

Según el argumento del accionante, contenido en el numeral 3.1.2 de su demanda de acción pública de inconstitucionalidad, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito violó el límite de su accionar impuesto en el artículo 261 numeral 10 de la Norma Suprema en tanto no se autoriza a los entes municipales a interferir en la regulación del espectro radioeléctrico y en el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, lo que tiene relación con la utilización del espacio aéreo y del subsuelo que se pretende regular, según consta del artículo 1 *in examine*.

Así, el accionante sostiene que “las disposiciones de la Ordenanza invaden competencias exclusivas del Gobierno Central respecto del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y del régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones”.

Sobre tal premisa, cabe en este punto examinar lo prescrito en el mentado precepto constitucional que se acusa como vulnerado por el acto normativo expedido por el Concejo Municipal del cantón Puerto Quito, esto es el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República: “Artículo 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

El texto constitucional permite advertir que el Estado central, representado única y privativamente por la Función Ejecutiva, tiene la competencia exclusiva sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; de ahí que tal atribución se encuentre desarrollada a través de la respectiva Ley Orgánica de Telecomunicaciones<sup>7</sup> y cuente además, con un

<sup>7</sup> Publicada en el Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015, que deroga expresamente la Ley Especial de Telecomunicaciones.



órgano rector como es la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL), creada en aquella ley orgánica como una persona jurídica de derecho público, adscrita al ministerio rector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.

Tal competencia exclusiva del Estado central sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones tiene aún más sentido si se considera que el artículo 313<sup>8</sup> de la Norma Suprema consagra al espectro radioeléctrico, medio en el cual se desarrolla la prestación del servicio de telecomunicaciones, como un sector estratégico que por “su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental”, lo que hace menester que sean administrados, regulados y controlados por el Estado.

Dado que este análisis ya ha sido realizado previamente, en casos análogos, por la Corte Constitucional, vale considerar los pronunciamientos emitidos en sentencias, como por ejemplo:

Sentencia N.º 022-16-SIN-CC, dentro del caso N.º 0059-15-IN

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 implantación de postes, cables, antenas regulares, antenas parabólicas, torres, torretas, estructuras metálicas, que forman parte de redes de comunicaciones de celulares, televisión, radio emisoras, radio ayuda fija, internet y otras de tipo comercial, por lo que en tal sentido, pretende normar el uso del espacio público municipal, en lo atinente a su forma, condición y modo de instalación, tamaño, así como al cumplimiento del pago de impuestos municipales previos, a 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 graban, a más de la utilización del 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 16, contraviene al artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, por hacerse referencia expresa al “uso del espacio aéreo”.

<sup>8</sup> Artículo 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.

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 en el artículo 16, del primer inciso y de los numerales 2, 3 y 4, de la frase espacio aéreo en el numeral 6, del artículo 17, así como en los artículos 1 y 3 de la frase “espacio aéreo”.

Ahora bien, en cuanto al aspecto relativo a la regulación de la utilización del subsuelo, lo que se verifica tanto en el artículo 1 como en el artículo 3 de la ordenanza cuestionada, el accionante fundamenta su argumentación en el criterio sentado por esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 007-15-SIN-CC, dentro del caso N.º 0009-13-IN y en la sentencia N.º 008-15-SIN-CC, dentro del caso N.º 0008-13-IN, en relación con lo prescrito en el artículo 4<sup>º</sup> de la Constitución del Ecuador, esto es:

Conforme lo determina 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 la municipalidad de Atacames, ante lo cual la frase “subsuelo”, contenida en el primer inciso del artículo 3 de la ordenanza, contradice el texto constitucional.

Vale anotar también que la Corte Constitucional ha realizado un énfasis permanente, a través del desarrollo de su jurisprudencia, en que la Constitución de la República debe ser interpretada y aplicada de forma integral. Por ello, a la luz del artículo 4 de la Norma Suprema y considerando el precedente de las sentencias antes mentadas, se advierte que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito, al regular a través de ordenanzas municipales lo concerniente a la utilización y ocupación del subsuelo, ya sea estableciendo tasas o fijando las condiciones para la implantación de estructuras fijas para soporte de antenas para la prestación de servicios comerciales, en efecto sobrepasó la esfera de sus competencias, transgrediendo también el artículo 216 numeral 10 de la Constitución de la República.

Finalmente, corresponde a esta Corte Constitucional emitir su pronunciamiento sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 2 de las ordenanzas bajo análisis en la presente causa, mismo que establece definiciones para determinados términos relacionados con la materia regulada en tales normativas municipales, esto es la utilización u ocupación del espacio público o la vía

<sup>9</sup> Art. 4.- El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes. El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión. La capital del Ecuador es Quito. El Estado ecuatoriano ejercerá derechos sobre los segmentos correspondientes de la órbita sincrónica geoestacionaria, los espacios marítimos y la Antártida.

pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes.

Como corolario de las conclusiones arribadas respecto de los problemas jurídicos desarrollados anteriormente, es pertinente reseñar lo alegado por el accionante al respecto de la extralimitación de funciones por parte del Concejo Municipal del cantón Puerto Quito, marco en el cual este refiere que tal extralimitación se produce al incluir en la ordenanza definiciones distintas a aquellas provistas previamente en normas legales, y por tanto, jerárquicamente superiores y especializadas.

Así, el legitimado activo recalca que los términos “estación radioeléctrica”, “redes de servicios comerciales” y “telecomunicaciones” se encuentran ya definidas en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, e incluso anteriormente, en la Ley Especial de Telecomunicaciones, por cuanto corresponden a una terminología técnica y se incluyeron en leyes especiales para la materia.

Ello tiene relación también con que dicha materia; es decir, las telecomunicaciones se encuentran comprendidas en los denominados sectores estratégicos que se encuentran bajo competencia privativa y exclusiva del Estado central, según lo ya analizado en líneas anteriores.

De allí que se denote la falta de competencia de los gobiernos municipales, como en el caso *sub judice*, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Puerto Quito para establecer en una ordenanza definiciones o criterios relativos a cuestiones eminentemente técnicas, como son los términos detallados en el artículo 2 de las ordenanzas examinadas, puesto que ello, por ser parte del sector de las telecomunicaciones, corresponde también ser regulado por la ley y los órganos especialmente determinados para el efecto, por delegación del Estado central, lo que efectivamente se observa en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y de su reglamento.

### 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 parcialmente la demanda de inconstitucionalidad planteada por el procurador judicial de la compañía OTECEL S. A.
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 sustitutiva 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 Quito, aprobada por el Concejo Municipal en sesiones ordinarias del 13 y 20 de noviembre de 2014 y publicada en el primer suplemento del Registro Oficial N.º 397 del 16 de diciembre de 2014 y de la ordenanza que la deroga, esto es la ordenanza sustitutiva 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 cantón Puerto Quito, aprobada en sesiones del Concejo Municipal del 15 y 17 de septiembre de 2015 y publicada en el Registro Oficial N.º 723 del 31 de marzo de 2016, declara la inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 1 y 3, de las palabras “espacio aéreo y subsuelo”, y del artículo 2, de su texto, integralmente considerado.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**




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, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos y Roxana Silva Chicaíza, en sesión del 5 de julio del 2017. Lo certifico.

  
JPCH/mbvv

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**






**CASO Nro. 0068-15-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 lunes 17 de julio del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

JPCH/JDN



Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General



Quito, D. M., 12 de julio de 2017

**SENTENCIA N.º 022-17-SIN-CC**

**CASO N.º 0067-15-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El abogado Andrés Donoso Echanique en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL S. A., presentó acción pública de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3 y 12 de la «ORDENANZA QUE REGULA LA UTILIZACIÓN U OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO, SUELO Y SUBSUELO POR IMPLANTACIÓN DE ESTRUCTURAS FIJAS DE SOPORTE DE ANTENAS POSTES, TENDIDO DE REDES E INFRAESTRUCTURA RELACIONADA CON EL SERVICIO MOVIL AVANZADO, “SMA”, RADIO Y TELIVISIÓN, E INTERNET EN EL TERRITORIO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN LA JOYA DE LOS SACHAS», discutida y aprobada por el Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Joya de los Sachas en sesiones ordinarias del 5 y 12 de diciembre de 2014, publicadas en la Edición Especial del Registro Oficial N.º 257 del 3 de febrero de 2015.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo 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 en relación a la acción N.º 0067-15-IN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción<sup>1</sup>.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Antonio Gagliardo Loor, Ruth Seni Pinoargote y Alfredo Ruiz Guzmán, en atención a la norma contenida en el artículo 432 de la Constitución de la República, artículo 197 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y al sorteo efectuado por el Pleno de la Corte

<sup>1</sup> Sin embargo, dejó constancia de que la presente causa tiene relación con los siguientes casos: 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 están resueltos; y, 0032-14-IN, 0035-14-IN, 0037-14-IN, y otros, que se encuentran en sustanciación.

Constitucional en sesión ordinaria del 24 de junio de 2015, mediante auto del 3 de septiembre de 2015 a las 09:19, admitió a trámite la causa N.º 0067-15-IN.

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 Chicaíza y el abogado Francisco Butiñá Martínez, fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como jueces de la Corte Constitucional.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 1520-CCE-SG-SUS-2015 del 11 de noviembre de 2015, de conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en la misma fecha, remitió el expediente a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade en calidad de jueza sustanciadora, a fin de que continúe con el trámite de la causa, quien mediante providencia del 1 de abril de 2016, avocó conocimiento de la presente acción.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE del 8 de junio de 2016, adoptada por el Pleno del Organismo, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza.

### **De la demanda y sus argumentos**

El accionante alega que la Municipalidad del cantón La Joya de los Sachas 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.

En aquel sentido, agrega que el artículo 12 de la ordenanza impugnada, dentro de su objeto, crea tasas no únicamente 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 y por las frecuencias o señales del campo electromagnético; mientras que el artículo 2 ibidem, incluye definiciones que innovan aquellas contenidas en la ley, respecto de lo cual señala que tales 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.

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.

Considera que las disposiciones demandadas quebrantan el régimen constitucional que otorga potestad normativa tributaria a los municipios en materia de tasas, puesto que el artículo 132 numeral 3 de la Constitución consagra el principio de reserva de ley tributaria, en virtud del cual, solo es posible crear, modificar o suprimir tributos mediante ley; siendo que, la competencia de los municipios, conforme a los artículos 264 numeral 5 y 301 de la Constitución, versa respecto a fijar tasas y contribuciones especiales; en este contexto, señala que cuando las municipalidades establecen prestaciones que no se limitan al objeto y modo de cuantificar los hechos generadores previstos en la ley, rebasan su competencia y fijan impuestos; así pues, no puede ser objeto de una tasa la realización de una actividad privada que no suponga el uso privativo de un bien de dominio público o que implique la provisión por parte de la municipalidad de un específico servicio público.

En virtud de los criterios expuestos, concluye que las normas cuya constitucionalidad se cuestiona, vulneran los siguientes principios que regulan la prestación de los servicios públicos: a) uniformidad; b) accesibilidad; c) regularidad; d) eficiencia y e) calidad.

### **Normas cuya inconstitucionalidad se acusa**

Las disposiciones acusadas como inconstitucionales son las prescripciones normativas contenidas en los artículos 1, 2, 3 y 12 de la «Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Joya de los Sachas», cuyos artículos determinan lo siguiente:

**ORDENANZA QUE REGULA LA UTILIZACIÓN U OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO, SUELO Y SUBSUELO POR IMPLANTACIÓN DE ESTRUCTURAS FIJAS DE SOPORTE DE ANTENAS, POSTES, TENDIDO DE REDES E INFRAESTRUCTURA RELACIONADA CON EL SERVICIO MÓVIL**

**AVANZADO “SMA”, RADIO Y TELEVISIÓN, E INTERNET EN EL TERRITORIO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN LA JOYA DE LOS SACHAS.**

**Art. 1- Objeto y ámbito de aplicación.-** Esta Ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes y tendido de redes e infraestructura relacionada correspondiente al Servicio Móvil Avanzado. "SMA", de Radio y Televisión e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón de La Joya de los Sachas, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del suelo y reducción del impacto ambiental, sujeto a las determinaciones de leyes, ordenanzas y demás normativa vigente, relativas al ordenamiento urbano, rural y ambiental del cantón.

**Art. 2.- Definiciones.-** Para la comprensión y aplicación de esta ordenanza se defínelo siguiente:

[...] **Estación radioeléctrica:** Uno o más transmisores o receptores, o una combinación de transmisores o receptores, incluyendo las instalaciones accesorias necesarias para asegurar la prestación del Servicio Móvil Avanzado, "SMA", de Radio y Televisión e internet...

**Telecomunicaciones:** Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medios ópticos, u otros medios electromagnéticos.

**Art. 3.- Condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soporte de antenas.-** La implantación de estructuras fijas de soporte de antenas para la prestación del Servicio Móvil Avanzado, "SMA", Radios Comunitarias de Radio y Televisión, cumplirá con las condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la Ordenanza que reglamenta el uso del suelo en el cantón La Joya de los Sachas, así como con las siguientes condiciones generales: [...]

**Art. 12.- Valoración de tasas.-** Las personas naturales, jurídica, sociedades nacionales y extranjeras todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente una tasa Municipal, 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 siguientes conceptos:

**1. El Permiso de Implantación** será individual para cada estación o estructura metálica se pagara por una sola vez y tendrá un valor de una (1) RBU.

**2. 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.

**3. 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.



**4. Antenas para radio ayuda y radioaficionado (comunitario):** Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán (10) diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.

**5. 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.

**6. Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital:** pagaran el equivalente a (3) 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.

**7. Cables:** Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un (1) centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo.

**8. Postes:** Las empresas privadas pagaran una tasa diaria y permanente de (25) veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública, en caso de utilizar postes de la empresa eléctrica los mismos deberán contar con la respectiva autorización y pagaran el 50% del valor fijado por este concepto. (Énfasis y subrayado consta en el texto original)

## Pretensión

El accionante en función de los fundamentos de hecho y derecho expuestos en la demanda, solicita:

... declarar inconstitucionales por el fondo los artículos 1, 2, 3 y 12 de la Ordenanza.

Solicito que en su providencia de admisión, la Corte disponga a la Municipalidad que le provea copias certificadas de:

(a) los estudios e informes técnicos, económicos y jurídicos que justificaron la adopción de la Ordenanza, en particular, en la formulación de su art. 12. Ninguno de ellos consta en la motivación del acto normativo materia de esta acción;

(b) los estudios e informes técnicos, económicos y jurídicos que justificaron la contratación (delegación de la potestad tributaria) de cualquier asesoría o consultoría técnica para el ejercicio de la facultad de determinación en relación con las tasas y demás cargas creadas por la Ordenanza. Se requerirá la remisión todo el expediente que contenga la documentación relacionada con esa contratación y los procesos precontractuales correspondientes; y,

(c) el o los procesos de determinación, sancionatorios y/o coactivos en relación con cualquier obligación generada en aplicación/ejecución de la Ordenanza.

## **Contestación a la demanda**

### **Procuraduría General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, compareció mediante escrito que obra de fojas 57 a la 60 del expediente constitucional, y expuso.

Que la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 261 numeral 10, determina que el Estado central tendrá competencia exclusiva entre otras, la del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos.

Manifiesta el compareciente que el servicio público de telecomunicaciones, está dentro del grupo denominado de los sectores estratégicos, por lo que el Estado central de acuerdo al artículo 313 ibidem, se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar los mismos, lo que implica también que de acuerdo al artículo 314 de la Constitución de la República disponer y fijar precios, tarifas, tasas por los servicios públicos en este caso, el de telecomunicaciones.

Indica que conforme lo previsto en la Constitución de la República, el único facultado para administrar, disponer los precios, tarifas, tasas de los servicios públicos de telecomunicaciones es el Estado central, encargado a su vez del control y regulación del espectro radioeléctrico.

Por otra parte, señala que de acuerdo al mandato constitucional consagrado en el artículo 264 numeral 2, compete a los gobiernos municipales entre otras, ejercer exclusivamente el control sobre el uso y ocupación del suelo por medio de la creación, modificación o supresión de tasas y contribuciones especiales de mejoras.

### **Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas**

Dentro del expediente constitucional, a foja 63 del proceso constitucional, consta el escrito presentado por el alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón la Joya de los Sachas, en el cual, aun cuando señalan: "... presentamos la contestación de la demanda tal como sigue...", únicamente se limitan a autorizar a la abogada Jacqueline Pilay Tejena, para que los represente judicialmente dentro de la presente causa y a señalar casilla judicial, y correo electrónico para recibir notificaciones.

### Identificación de las normas constitucionales vulneradas

El legitimado activo considera que las normas impugnadas vulneran las disposiciones constitucionales consagradas en los artículos 132, 226, 261 numeral 10, 264 numeral 5, 300, 301 y 314 de la Constitución de la República, cuyo texto es el siguiente:

**Art. 132.-** La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: ...

3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.

**Art. 226.-** 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.

**Art. 261.-** El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: ...

10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.

**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.

**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.

**Art. 301.-** Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.

**Art. 314.-** El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley. El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional del Ecuador 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, de conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, y los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 3 numeral 2 literales **c** y **d** y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional que tratan el control abstracto de constitucionalidad.

### Análisis constitucional

En el modelo de un Estado constitucional de derechos y justicia como el nuestro, la acción pública de inconstitucionalidad contenida en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, constituye un mecanismo jurisdiccional en virtud del cual la Corte Constitucional puede ejercer el 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.

En aquel sentido, el control de la norma, desde el punto de vista formal, se realiza para determinar si en el proceso de formación que dio origen a la norma se cumplió con el procedimiento previsto por la Constitución y la ley, en tanto que el control de constitucionalidad de una norma por el fondo, se realiza analizando el contenido general de la norma o de alguno de sus preceptos con la finalidad de establecer si su contenido contraviene derechos, principios o reglas consagrados en la Constitución de la República<sup>2</sup>.

En efecto, esta Corte en la sentencia N.º 037-16-SIN-CC, emitida dentro del caso N.º 0054-11-IN, expuso:

El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Así pues,

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-13-SIN-CC, caso N.º 0029-11-IN

garantizar que los preceptos de las normas infraconstitucionales se adecuen a lo dispuesto en la Constitución, constituye una tarea primordial de la Corte Constitucional, la cual vela por la armonía del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, esta modalidad de control de constitucionalidad puede realizarse tanto de la forma como del fondo del acto normativo y/o administrativo con carácter general. Así, en el control abstracto formal se verifica que el proceso de formación que dio origen al acto impugnado, haya cumplido con el procedimiento previsto en la Constitución y en la ley, mientras que en el control abstracto del fondo se examina la compatibilidad de su contenido con las disposiciones constitucionales.

Como se puede advertir, la importancia que tiene esta garantía jurisdiccional es relevante, puesto que la misma -vía control constitucional- tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de incompatibilidades normativas entre normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.

En tal razón, corresponde a esta Corte Constitucional realizar un control abstracto *a posteriori* y una interpretación integral de los textos impugnados con apego a las disposiciones constitucionales, contrastando el contenido de estas con el marco normativo consagrado en la Constitución de la República. Por lo expuesto, este organismo constitucional procederá a efectuar el respectivo control formal y material de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona.

#### **Análisis de constitucionalidad por la forma**

**Las normas impugnadas a través de la presente acción de inconstitucionalidad, ¿observaron los requisitos formales para su expedición?**

En lo referente al control abstracto de constitucionalidad por la forma, debe tomarse en consideración lo determinado en el artículo 78 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establece: “Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas (...) 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia”.

Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante la sentencia N.º 001-16-SIN-CC, dictada dentro de los casos Nros. 0025-11-IN y 0021-12-IN acumulados, ha expresado que:

Si bien la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que el control abstracto de constitucionalidad abarca tanto el control formal como ~~material~~, el numeral 2 del artículo 78 ibidem, determina que por razones de forma, las



acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia. Es decir, que para efectuar el control de constitucionalidad por la forma, es necesario que la ley o reglamento haya sido expedido no más de un año contado a partir de la presentación de la demanda.

Aquello guarda conformidad con la sentencia N.º 007-16-SIN-CC, dictada dentro del caso N.º 0029-13-IN por este Organismo, en la cual se determinó:

Respecto del control formal de normas, el segundo inciso del artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de modo expreso, señala: “Art. 78.- Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: (...) 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia”.

De ahí que en atención a que la norma impugnada fue publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 463 del 17 de noviembre de 2004 y la demanda de inconstitucionalidad se presentó el 17 de diciembre de 2013, se ha superado ampliamente el tiempo para proponer una acción por inconstitucionalidad de norma por razones de forma, siendo, por tanto, que la norma en cuestión no será analizada bajo este criterio.

Reiterando los criterios que preceden, mediante la sentencia N.º 001-17-SIN-CC, dentro del caso N.º 0032-16-IN, expuso:

Con relación al control de constitucionalidad por la forma de una norma que integra nuestro ordenamiento jurídico, el numeral segundo del artículo 78 de la Constitución de la República, determina que por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia, esto es, que para efectuar el control de constitucionalidad por la forma, es necesario que la norma impugnada haya sido expedida no más de un año contado a partir de la presentación de la demanda...

En el caso sometido a estudio se observa que la ordenanza demandada como inconstitucional ha sido discutida y aprobada en primero y segundo debate, por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, en sesiones ordinarias realizadas el 5 y 12 de diciembre de 2014, publicada en el Registro Oficial N.º 257 del 3 de febrero de 2015, mientras que la demanda ha sido propuesta el 31 de julio de 2015; es decir, dentro del plazo señalado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en tal razón, procede realizar un control formal.

En aquel sentido, cabe iniciar el presente análisis señalando que la norma contenida en el artículo 240 de la Constitución de la República prescribe:

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.

Por su parte el artículo 264 ibidem, determina que: “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”.

De conformidad con la normativa constitucional que precede, 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 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 este contexto, resulta evidente que dentro del ámbito de la potestad legislativa de los gobiernos municipales, está aquella relacionada con 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.

Así, conforme lo expuesto en párrafos superiores, se aprecia que la ordenanza impugnada mediante esta acción, fue discutida y aprobada por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, en sesiones ordinarias realizadas el 5 y 12 de diciembre de 2014, en tanto que la demanda ha sido propuesta el 31 de julio de 2015.

En aquel sentido, el 15 de diciembre de 2014, el alcalde municipal del cantón en referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 322 cuarto inciso del

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), sancionó la «Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Joya de los Sachas» y ordenó su promulgación; en efecto, la publicación del referido cuerpo normativo tuvo lugar en el Registro Oficial N.º 257 del 3 de febrero de 2015.

Por consiguiente, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, 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, corresponde a la Corte Constitucional analizar el fondo de las regulaciones emitidas para determinar si el gobierno autónomo descentralizado municipal del cantón en mención, no ha infringido norma constitucional alguna o ha extralimitado inconstitucionalmente sus funciones reguladoras.

### **Análisis de constitucionalidad por el fondo**

A fin de efectuar un control integral de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a continuación a revisar el fondo de la ordenanza impugnada, según los argumentos expuestos por el legitimado activo. Para ello, se sistematizará el análisis de los artículos 1, 2, 3 y 12 de la «Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Joya de los Sachas», a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. Los artículos 1, 2, 3 y 12 de la «Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Joya de los Sachas», ¿vulnera el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República?

2. Las tasas establecidas en el artículo 12 de la ordenanza *in examine*, ¿vulneran el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?
3. Las tasas establecidas en el artículo 12 de la ordenanza *in examine*, ¿vulneran los principios que rigen el servicio público establecidos en el artículo 314 de la Constitución de la República?

### Argumentación de los problemas jurídicos

1. Los artículos 1, 2, 3 y 12 de la «Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Joya de los Sachas», ¿vulnera el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República?

La ordenanza objeto del presente estudio de constitucionalidad, conforme lo expuesto en párrafos precedentes fue dictada por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Joya de los Sachas, con la finalidad de regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes y tendido de redes e infraestructura relacionada correspondiente al Servicio Móvil Avanzado. “SMA”, de Radio y Televisión e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de La Joya de los Sachas, por parte de empresas operadoras del servicio de telecomunicación, y de fijar una tasa por ello, entendiendo tales aspectos dentro del marco del control y regulación sobre el uso y ocupación del suelo, que constitucional y legalmente competen de forma exclusiva a los gobiernos cantonales, conforme se analizó *supra*.

Así, dentro del marco descrito, el Concejo Cantonal de La Joya de los Sachas ha interpretado la competencia exclusiva prescrita en el numeral 2 del artículo 264 de la Constitución de la República, de forma tal que ello no abarque únicamente lo relativo al uso y ocupación del suelo, sino también se extienda el alcance regulatorio de la ordenanza hacia el subsuelo y espacio aéreo del cantón.

Del primer artículo de la ordenanza en mención se desprende claramente que el gobierno cantonal dirige su regulación y control hacia las diversas estructuras utilizadas para la prestación del servicio de telecomunicaciones, telefonía celular, televisión, radio emisoras, radio ayuda, internet y en general, toda red de tipo comercial.

En el artículo 2 de la ordenanza, también impugnado por el accionante, se establecen definiciones de términos técnicos relativos a tales estructuras y su uso, de la cual se destaca la definición otorgada por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, al término “telecomunicaciones”, definida como: “Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medios ópticos, u otros medios electromagnéticos”.

Por otro lado, el artículo 3 de la normativa cantonal determina como condición general para la implantación de las estructuras destinadas a la prestación de servicios comerciales de telecomunicación, que ello se apegue a las normativas relativas a zonificación, uso del suelo, áreas protegidas, bosques protectores, patrimonio nacional y áreas históricas o arqueológicas.

En tanto, en el artículo 12 de la ordenanza, se establecen las tasas que deben pagar anualmente las personas naturales o jurídicas, sean nacionales o extranjeras, por la implantación de las estructuras y elementos que integren las redes de comunicación y aquellas de tipo comercial y por la utilización y ocupación del espacio aéreo municipal del cantón La Joya de los Sachas.

En este contexto es preciso señalar que según el nuevo esquema constitucional, la administración pública se despliega a través de un régimen de gobiernos autónomos descentralizados, lo que implica la coexistencia de niveles distintos de gobierno seccional en función de las formas de organización territorial determinadas también en nuestra Constitución.

Así, las competencias exclusivas del Gobierno central se distinguen plenamente de aquellas establecidas privativamente para los gobiernos municipales, según se verifica de los artículos 261 y 264 del texto constitucional respectivamente, de las que resaltan para efectos del caso *sub judice*, las enunciadas a continuación:

**Artículo 261.-** El Estado Central tendrá competencias exclusivas sobre: ...

10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.

**Artículo 264.-** Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón ...
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.



En aquel sentido, cabe precisar que en el caso de las atribuciones exclusivas del Gobierno central, estas pueden ser ejercidas de forma directa o a través de delegación a otras entidades específicamente creadas por ley para tal fin.

En efecto, en relación al espectro radioeléctrico y los servicios de telecomunicaciones, de conformidad con la Ley Orgánica de Telecomunicaciones<sup>3</sup>, el Gobierno central ejerce su administración, regulación y control a través de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones<sup>4</sup> (ARCOTEL). Más aún, de forma anterior a la entrada en vigor de la referida ley, la Ley Especial de Telecomunicaciones confería la atribución de administrar y regular las telecomunicaciones al Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), lo que se encontraba vigente al momento de expedirse la ordenanza *sub judice* publicada en la Edición Especial del Registro Oficial N.º 257 del 3 de febrero de 2015.

Respecto de las atribuciones delegadas al CONATEL, esta Corte Constitucional<sup>5</sup> ha señalado:

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 (...) Al respecto, 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 que la competencia para cualquier regulación respecto al espectro radioeléctrico le corresponde al Estado Central...

Determinado así, el ámbito de competencias privativas conferidas constitucionalmente al Gobierno central, esta Corte Constitucional procede a analizar si el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, al emitir la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón en referencia, superó

<sup>3</sup> Suplemento del Registro Oficial N.º 439, de 18 de febrero de 2015.

<sup>4</sup> Artículo 142 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

<sup>5</sup> Sentencia N.º 025-15-SIN-CC, casos Nros. 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN, 0036-14-IN y 0041-14-IN acumulados.

las competencias privativas de los gobiernos municipales invadiendo las correspondientes a la administración central.

Por consiguiente, es necesario que esta Corte Constitucional analice el contenido y alcance del texto del artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, en contraste con las regulaciones contenidas en los artículos 1, 2, 3 y 12 de la ordenanza antes referida.

Respecto del artículo 261 numeral 10 de la Constitución, conforme a lo señalado en párrafos superiores al tratar sobre el control formal de constitucionalidad, quedó determinado que de forma privativa y excluyente, la atribución de regular y administrar la gestión relativa al espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, radica en el Gobierno central. Con lo cual, está comprendido que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas carece de competencia para tal materia.

En tal virtud, los gobiernos cantonales cuentan con las atribuciones establecidas tanto en los numerales 3 y 5 del artículo 264 de la Constitución de la República, como en el artículo 55 del COOTAD y de forma aún más específica, en los ámbitos de telecomunicaciones, espectro radioeléctrico y la regulación para la implantación de estructuras necesarias para ello, el segundo inciso del artículo 567 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 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”.

Por tanto, resulta evidente que el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de La Joya de los Sachas ha confundido sus competencias respecto al establecimiento de tasas, y más aún, en cuanto al control sobre uso y ocupación del suelo, según lo establecido en el segundo inciso del artículo 55 y en el artículo 567 del COOTAD y en consecuencia, ha confundido también las competencias privativas para los gobiernos cantonales determinadas en los numerales 3 y 5 del artículo 264 de la Constitución de la República.

Como consecuencia de tal confusión de competencias, producida por la falta de comprensión sobre el alcance de las disposiciones precitadas, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, mediante la ordenanza en mención ha regulado y establecido tasas que gravan la instalación y funcionamiento de estructuras cuyo destino es la explotación del

espectro radioeléctrico, el espacio aéreo y el subsuelo para fines relativos al servicio de las telecomunicaciones, lo que contraviene el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución de la República, que atribuye tal competencia de forma exclusiva al Estado central, que la ejerce a través de la ARCOTEL y de conformidad con la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

Consiguientemente, la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, vulnera el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución de la República, por cuanto el Concejo Cantonal referido ha regulado en ella aspectos inherentes al servicio de comunicaciones y telecomunicaciones, tales como, estación radioeléctrica, uso del subsuelo y espacio aéreo.

En consecuencia, este Organismo 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 debe declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3 y 12 de la ordenanza municipal aprobada por Concejo Municipal del cantón La Joya de los Sachas, discutida y aprobada por el Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de dicho cantón, en sesiones ordinarias del 5 y 12 de diciembre de 2014, publicadas en la Edición Especial del Registro Oficial N.º 257 del 3 de febrero de 2015, que regula la utilización u ocupación del espacio público, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón tantas veces citado.

**2. Las tasas establecidas en el artículo 12 de la ordenanza *in examine*, ¿vulneran el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?**

A criterio del accionante, el artículo 12 de la «Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Joya de los Sachas», vulnera el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 300 de la Constitución, para lo cual esta Corte considera oportuno

remitirse al análisis que se ha desarrollado dentro de la sentencia N.º 044-15-SIN-CC, dentro del 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 los 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 jurídico<sup>6</sup>, 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 Norma Suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución<sup>7</sup>.

Dicho esto, en base a los argumentos vertidos por el accionante, corresponde analizar si las tarifas fijadas dentro del artículo 12 de la ordenanza, correspondientes al cobro de tasas generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras, así como la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal en el cantón La Joya de los Sachas, 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.

<sup>6</sup> Código Tributario, artículo 5, señala: “Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad”.

<sup>7</sup> 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”.



En primer lugar, debemos partir del hecho de que una tasa es por esencia una prestación obligatoria en favor del Estado; es decir, un tributo, cuyo origen está establecido en un acto normativo. 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 República<sup>8</sup> y en la ley<sup>9</sup>, 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 dicho gobierno, siempre que señale la ley<sup>10</sup> 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 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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...

<sup>10</sup> 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...



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 sirve de base legal a fin de que el órgano legislativo de un municipio pueda crear la ordenanza objeto de análisis. Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones<sup>11</sup>, 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”.

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 La Joya de los Sachas por el uso del espacio físico y aéreo dentro de su jurisdicción territorial, transgreden 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 GAD 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, 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. Esta Corte ve necesario realizará un análisis comparativo entre la ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito y la ordenanza objeto de la presente acción; circunstancia que se ha implementado en

<sup>11</sup> Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015.

la sentencia que ha dictado la Corte Constitucional respecto de otras ordenanzas municipales, y que guardan similitud con el caso *sub examine*. 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.

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”<sup>12</sup>, 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 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 12 de la ordenanza en análisis, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de \$0.01 por cada metro lineal de cable tendido, es decir un valor anual de \$3.65 por cada metro de cable; por lo tanto, en términos comparativos, conforme lo señala el accionante, esta última tarifa es excesivamente alta en comparación con la tarifa mayor fijada por el Distrito Metropolitano de Quito.

Al continuar con el análisis del artículo 12 de la Ordenanza Municipal del cantón La Joya de los Sachas, 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, los contribuyentes deberán pagar diariamente el 20% de una remuneración básica unificada, es decir \$75 diarios, que equivale a \$27.375, si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2017. 2) Igual circunstancia acontece con las antenas para servicios celulares, cuya tarifa diaria es del 20% de la RBU, es decir \$75 diarios, que representan \$27.375 al año. 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 que representa \$ 36.50 al año. 4) Del mismo modo, en el caso del uso de espacio aéreo a través de las antenas para radio emisoras comerciales, la tarifa es de \$1.50 diarios, \$547.50 al año. 5) Para las antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital, la tarifa diaria es de \$0.03, que da \$10.95 al año y 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, que representa \$91.25 por año.

<sup>12</sup> Registro Oficial, Edición Especial N.º 132 del 14 de abril de 2011.

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”, el mismo que fue presentado por el accionante dentro del caso N.º 0055-14-IN y ha servido de base para determinar la constitucionalidad de ordenanzas que contienen similares casos a la prevista en el artículo 12 de la ordenanza objeto de análisis. El mismo que ciertamente puede orientar a este Organismo a identificar si, conforme lo denuncia el accionante, las tarifas fijadas 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 a los 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.

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/GAD por abonado fijo
<b>\$407.04 USD</b>	<b>\$28.98 USD</b>	<b>\$0.407 USD</b>	<b>\$1,460.00 USD</b>

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 de 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 12 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, 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, transgreden 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 La Joya de los Sachas 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 carecería de razonabilidad.

Finalmente, resta indicar que las tasas normadas en el artículo 12 de la «Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Joya de los Sachas», 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 por el 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, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Joya de los Sachas», publicada en el suplemento Edición Especial del Registro Oficial N.º 257 del 3 de febrero de 2015, contraviene la Constitución de la República.

En vista de aquello, esta Corte Constitucional exhorta al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Joya de los Sachas, a que dentro de un plazo razonable, adecúe 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.



**3. Las tasas establecidas en el artículo 12 de la ordenanza *in examine*, ¿vulneran los principios que rigen el servicio público establecidos en el artículo 314 de la Constitución de la República?**

Continuando con el análisis de constitucionalidad de la normativa impugnada y previo al desarrollo del presente problema jurídico, este Organismo estima pertinente hacer referencia a los argumentos expuestos por el legitimado activo.

Uno de los argumentos relevantes del accionante es que el contenido del artículo 12 de la ordenanza que se examina, expedida por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón La Joya de los Sachas es inconstitucional, por cuanto dentro de su objeto crea tasas no únicamente 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 y por las frecuencias o señales del campo electromagnético.

Advierte que cuando las municipalidades establecen prestaciones que no se limitan al objeto y modo de cuantificar los hechos generadores previstos en la ley, rebasan su competencia y fijan impuestos; así pues, no puede ser objeto de una tasa la realización de una actividad privada que no suponga el uso privativo de un bien de dominio público o que implique la provisión por parte de la municipalidad de un específico servicio público.

En virtud de aquello, considera que las normas cuya constitucionalidad se cuestiona, vulneran los principios de uniformidad, accesibilidad, regularidad, eficiencia y calidad, que regulan la prestación de los servicios públicos.

En este contexto, esta Corte estima necesario analizar si efectivamente, la contraprestación proveniente del ente municipal a favor del administrado, se ajusta o no a los principios para la prestación de servicios públicos determinados en el segundo inciso del artículo 314 de la Constitución de la República, cuyo texto señala:

El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación.

Esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 003-14-SIN-CC, dictada dentro de los casos Nros. 0014-13-IN, 0023-13-IN y 0028-13-IN acumulados, expuso:

... servicio público es toda actividad que se efectúa en beneficio de un conjunto de destinatarios quienes, por la existencia de un interés general o común, demandan la

prestación de los mismos a los cuales les compete un régimen especial, dada la relevancia social que comporta. En este sentido, los servicios públicos constituyen prestaciones que satisfacen una necesidad de interés general, cuya cobertura puede realizarse a través de la gestión directa del Estado o, a través de entes privados, tal como se establece en el marco constitucional vigente.

Del fragmento de sentencia que precede se colige que este Organismo dejó también planteados los alcances de cada uno de los principios<sup>13</sup>, enlistados en la norma constitucional *supra*, por lo que será dentro de ese marco que se analice, a continuación, el artículo 12 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, en función de las vulneraciones alegadas por el legitimado activo respecto de los principios de uniformidad, accesibilidad, regularidad, eficiencia y calidad.

En relación al **principio de uniformidad** este Organismo constitucional estableció que el mismo implica que el servicio público debe ser prestado en igualdad de condiciones, por lo que este principio se encuentra enfocado en la concreción de la igualdad material. Dado que las tasas establecidas en el artículo 12 de la ordenanza en mención, gravan aspectos inherentes al servicio de comunicaciones y telecomunicaciones, debe entenderse entonces que la uniformidad en el trato debe aplicarse y cumplirse respecto de todos los operadores y concesionarios que utilizan las estructuras cuya implantación o funcionamiento se grava.

Ante tal criterio y vistos los precedentes que este Organismo ha sentado en casos análogos ocurridos en diversos cantones de todo el país, resulta evidente que las compañías operadoras de los servicios de comunicación o telecomunicaciones deben recibir el tratamiento uniforme invocado en el principio aludido, lo que no se estaría verificando en el cantón La Joya de los Sachas”.

Aquello implica que las tasas establecidas por el Gobierno Municipal del cantón La Joya de los Sachas para las compañías prestadoras de servicios de comunicación o telecomunicación incumplen el principio de uniformidad para los servicios públicos por cuanto en los demás cantones del país ya se han modificado las respectivas ordenanzas que pretendían regular el espacio aéreo, espectro radioeléctrico y uso del subsuelo en función de la prestación de los servicios de comunicaciones y telecomunicaciones.

<sup>13</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-14-SIN-CC, dictada dentro de los casos Nros. 0014-13-IN, 0023-13-IN y 0028-13-IN acumulados.

Respecto del **principio de accesibilidad**, la Corte Constitucional ha establecido que su verificación se relaciona con la disponibilidad del servicio en condiciones de confort, seguridad e igualdad para todas las personas. Según el accionante, al obligar a las operadoras de comunicaciones y telecomunicaciones a pagar las tasas establecidas en el artículo 12 de la ordenanza aprobada por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, se produce un encarecimiento directo del servicio, lo que causaría un perjuicio a los usuarios de dicho servicio.

No obstante, a más de la alegación en este sentido presentada por el accionante en su demanda de inconstitucionalidad, tal encarecimiento no se ha justificado por lo que no se tendría como materializada la vulneración al principio de accesibilidad; a la vez, se advierte que tal vulneración ocasionaría un perjuicio a los usuarios de los servicios de comunicación o telecomunicación, más no a las operadoras *per se*, como sujetos obligados al pago de las tasas establecidas en el artículo 12 de la ordenanza que nos ocupa.

Ahora bien, en cuanto al **principio de regularidad** este Organismo estableció que los servicios públicos deben prestarse dentro de un marco regulatorio que determine requisitos mínimos de calidad y eficiencia. En este punto, es necesario remitirnos al análisis realizado en el primer problema jurídico respecto a que la atribución de regular y administrar la gestión relativa al espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones es competencia exclusiva y privativa del Gobierno central.

Por consiguiente, el gobierno municipal de La Joya de los Sachas es incompetente para regular cualquier aspecto relacionado a la calidad y eficiencia de los servicios de comunicación o telecomunicación, así como de las frecuencias concesionadas en aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, espacio aéreo o subsuelo. De allí que el artículo 12 de la ordenanza objeto, objeto de análisis, incumple el principio de regularidad de los servicios públicos.

Así mismo, los **principios de eficiencia y calidad**, conforme a los criterios atribuidos por este Organismo, obedecen a criterios de gestión y estándares establecidos por la norma jurídica respectiva, con la finalidad de satisfacer plenamente las necesidades y exigencias del usuario. Aquello, envuelve directamente a las compañías operadoras o concesionarias a las que se dirigen las tasas establecidas en el artículo 12 de la Ordenanza dictada por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, y a la entidad gubernamental que ejerce el control, regulación y administración de las telecomunicaciones (ARCOTEL).

En las circunstancias descritas, esta Corte Constitucional concluye que las tasas que se establecen por parte del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de La Joya de los Sachas, en el artículo 12 de la Ordenanza –que regula la utilización u ocupación del espacio público, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet, dentro de este cantón–, incumplen los principios de uniformidad, eficiencia, regularidad y calidad, que deben cumplir los servicios públicos según el segundo inciso del artículo 314 de la Constitución de la República, por lo que este Organismo 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 debe declarar la inconstitucionalidad del artículo 12 de la ordenanza municipal antes descrita, discutida y aprobada por el Concejo Municipal del referido gobierno, en primero y segundo debate, en sesiones ordinarias realizadas el 5 y 12 de diciembre de 2014, publicada en el Registro Oficial N.º 257 del 3 de febrero de 2015.

### 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 por el fondo, planteada por el representante de la compañía OTECEL S. A.
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 municipal, discutida y aprobada por el Concejo Municipal del cantón La Joya de los Sachas, en sesiones ordinarias realizadas el 5 y 12 de diciembre de 2014, publicada en el Registro Oficial N.º 257 del 3 de febrero de 2015, mediante la cual se regula la utilización u ocupación del espacio público, suelo y subsuelo por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión e internet en el territorio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón

La Joya de los Sachas, declara la inconstitucionalidad por el fondo de lo siguiente:

- 2.1. En el nombre de la referida Ordenanza las palabras **“SUBSUELO”** y **“TERRITORIO”**; por tanto, el título deberá ser el siguiente:

«Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público por implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes, tendido de redes e infraestructura relacionada con el servicio móvil avanzado “SMA”, radio y televisión, e internet en el **suelo** del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón la Joya de los Sachas».

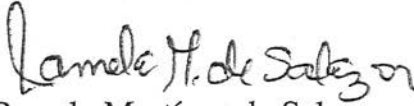
- 2.2. En el artículo 1 del referido cuerpo normativo, la palabra **“TERRITORIO”**; por consiguiente, el referido artículo constará de la siguiente manera:

«**Art. 1- Objeto y ámbito de aplicación.**- Esta Ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras fijas de soporte de antenas, postes y tendido de redes e infraestructura relacionada correspondiente al Servicio Móvil Avanzado. “SMA”, de Radio y Televisión e internet en el suelo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón de La Joya de los Sachas, a fin de cumplir con las condiciones de zonificación, uso del **suelo** y reducción del impacto ambiental, sujeto a las determinaciones de leyes, ordenanzas y demás normativa vigente, relativas al ordenamiento urbano, rural y ambiental del cantón».

- 2.3. De los artículos 2, 3 y 12 considerados integralmente, por lo que se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón La Joya de los Sachas, a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecúe la ordenanza examinada en la presente decisión constitucional, aprobada por el Concejo Municipal de ese cantón, en sesiones ordinarias del 5 y 12 de diciembre de 2014, publicada en el Registro Oficial N.º 257 del 3 de febrero de 2015, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.



3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Pamela Martínez de Salazar  
**PRESIDENTA (E)**

  
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, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Pamela Martínez de Salazar, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 12 de julio del 2017. Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

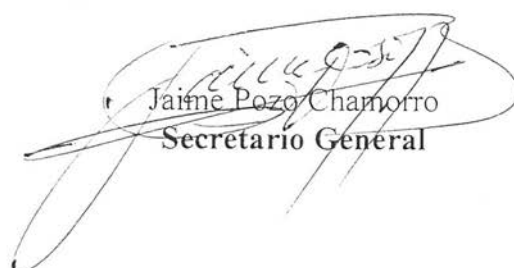
JPCH/mbvv



**CASO Nro. 0067-15-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la señora Pamela Martínez de Salazar, suscribió la presente Sentencia el día jueves 20 de julio del 2017, en calidad de presidenta (s) de la Corte Constitucional, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

JPCH/JDN

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General



Quito, D. M., 21 de junio de 2017

**SENTENCIA N.º 023-17-SIS-CC**

**CASO N.º 0034-13-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional fue presentada el 7 de febrero de 2013, por el señor Édgar Israel Sánchez Vélez, miembro de la Marina ecuatoriana, por sus propios derechos, en contra del comandante general Luis Jaramillo Arias, del director de Recursos Humanos de la Fuerza Naval, Jorge Gross Alborno, de la ministra de Defensa Nacional, María Fernanda Espinosa y del procurador general del Estado, Diego García Carrión; por no haber dado cumplimiento total al contenido de la sentencia emitida el 13 de julio de 2012 a las 10:00, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección N.º 863-2011.

La presente causa fue aperturada inicialmente como una acción por incumplimiento de norma y signada con el N.º 0007-13-AN, a continuación la Secretaría General de la Corte Constitucional, el 13 de febrero de 2013, certificó que en referencia a esta acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, la Sala de Admisión conformada por los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 19 de junio de 2013, conoció y acogió el criterio que contiene el oficio N.º 0067-STJ-CCE-2013 del 13 de junio de 2013, donde se recomienda anular la causa N.º 0007-13-AN y aperturar la misma como una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, signando a la misma como la causa N.º 0034-13-IS.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 24 de junio de 2013, certificó que en referencia a la acción N.º 0034-13-IS, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 10 de julio de 2013, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional, Ruth Seni Pinoargote, quien mediante auto del 5 de febrero de 2015 a las 08:00, avocó conocimiento de la presente

acción y dispone que se notifique con el contenido del auto a los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial del Guayas; al juez cuarto adjunto de tránsito del Guayas, al comandante general de la Marina, al director de Recursos Humanos y presidente del Consejo del Personal de Tripulación de la Armada del Ecuador y a la ministra de Defensa Nacional, a fin de que en el término de 5 días emitan un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento que se demanda. También se dispuso la notificación de la mencionada providencia al procurador general del Estado y al señor Édgar Israel Sánchez Vélez.

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

El legitimado activo, Édgar Israel Sánchez Vélez, miembro de la Marina ecuatoriana, señala que la sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 13 de julio de 2012 a las 10:00, ha sido cumplida parcialmente. La sentencia a la que se hace referencia dispuso lo siguiente:

... por todo lo expuesto esta Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas **“ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA”** revoca la sentencia venida en grado y **ADMITE** la demanda de Acción de Protección propuesta y declara la ineficacia jurídica de la Resolución del Consejo del Personal de Tripulación de la Fuerza Naval expedida el 12 de julio de 2011, a consecuencia de la cual EDGAR ISRAEL SÁNCHEZ VÉLEZ, fue colocado en cuota de eliminación por ser considerado no apto para el ascenso al grado inmediato superior que como Cabo Segundo de Infantería de Marina le correspondía en todos sus efectos y dispone de conformidad con lo establecido en el Art.87 de la Constitución de la República, la Comandancia General de la Marina, proceda a la reparación, integral, material e inmaterial de los derechos vulnerados al accionante recurrente, en los siguientes términos: En cuanto a la reparación material, se ordena que el señor EDGAR ISRAEL SÁNCHEZ VÉLEZ, sea reintegrado al Servicio Activo de la Fuerza Naval de la Armada Ecuador, en forma inmediata, con el grado de Cabo Segundo de Infantería de Marina a efectos de que goce de todos los derechos, honores y privilegios que por tal grado le corresponden y de los que se vio impedido de ejercer en virtud del acto lesivo del que fue víctima por parte de las autoridades suscriptoras de tal resolución; y, que en forma inmediata la Fuerza Naval de la Armada del Ecuador, pague al accionante el monto total de los sueldos que por el tiempo que permaneció separado de la institución, le hubiere correspondido percibir, desde la fecha en que fue colocado en disponibilidad, hasta su reintegro a la institución naval ...

### **Detalle y fundamentos de la acción propuesta**

El legitimado activo, Édgar Israel Sánchez Vélez, en lo principal, manifiesta que presentó una acción de protección, solicitando la ineficacia jurídica de la Resolución N.º COSTRI N.º 117-2011, emitida en sesión ordinaria N.º 019-11,

del 12 de julio de 2011, por el Consejo del Personal de Tripulación de la Fuerza Naval del Cuerpo de Infantería de Marina de la Armada del Ecuador, que resolvió declarar al accionante no apto para ingresar al curso de perfeccionamiento N.º 1, por tener sentencia ejecutoriada.

La acción de protección mencionada fue declarada sin lugar por el juez cuarto (adjunto) de tránsito del Guayas, el 24 de octubre de 2011 a las 09:04. A continuación, el accionante presentó recurso de apelación que fue sustanciado por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, y que mediante sentencia del 13 de julio de 2012 a las 10:00, revocó la sentencia del inferior y admitió la acción de protección presentada, declarando la ineficacia jurídica de la resolución emitida por el Consejo del Personal de Tripulación de la Fuerza Naval del Cuerpo de Infantería de Marina de la Armada del Ecuador, en donde el legitimado activo fue colocado en cuota de eliminación, por no ser considerado apto para el ascenso al grado de cabo segundo.

A continuación de lo mencionado, el accionante afirma que el 14 de noviembre de 2012, el señor Carlos Ruales Granja en calidad de capitán de Fragata-EMS, y como secretario del Consejo de Tripulación, suscribió la Resolución COSTRI N.º 129-2012, acatando lo dispuesto por el juez de la Segunda Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y dispuso a la Dirección General de Recursos Humanos que deje sin efecto lo publicado el 21 de septiembre de 2012, en la Orden General N.º 182 de la Dirección General de Recursos Humanos de la Armada, en la cual consta la baja del servicio activo del señor Édgar Israel Sánchez Vélez.

Menciona el legitimado activo que el mismo capitán de Fragata-EMS, dispuso que se realice el proceso correspondiente para que el accionante acuda al llamamiento a cumplir con los requisitos de ascenso.

Afirma también que:

... de la lectura del proceso se puede leer claramente que la sentencia expedida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales ha sido cumplida parcialmente desde [su] ejecutoria en el mes de junio del 2012 por parte de la Armada Nacional. La Armada mediante oficio No. COSTRI-SEC-383-C-2012, resuelve incorporarme y reintegrarme a la Armada pero omite cumplir el ascenso y el pago de los emolumentos que se me deben...



### **Petición Concreta**

El accionante solicita “el reintegro al servicio activo de la Fuerza Naval con el grado de cabo segundo de Infantería de Marina a efectos de gozar de todos los derechos y beneficios que de tal grado me corresponden y “el pago del monto total de los sueldos por el tiempo que permanecí separado de la Institución hasta mi reintegro”.

### **Contestaciones a la demanda**

#### **Procurador General del Estado**

Comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, señalando casillero judicial para futuras notificaciones, mediante escrito presentado el 12 de febrero de 2015.

Adicionalmente, mediante escrito presentado el 23 de julio de 2015, manifiesta que por cuanto la Procuraduría General del Estado, no cuenta con los elementos indispensables que le permitan formularse un criterio jurídico acerca del incumplimiento de la mentada sentencia, les corresponde a los legitimados pasivos demostrar el acatamiento irrestricto de la misma.

#### **Dirección General de Recursos Humanos de la Armada del Ecuador**

Comparece el contralmirante Mauricio Alvear Oramas en calidad de director general de recursos humanos de la Armada del Ecuador y adjunta el informe relacionado con el cumplimiento de la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 13 de julio de 2012 a las 10:00, del que se desprende lo siguiente:

... revoca la sentencia venida en grado y admite la demanda de acción extraordinaria de protección propuesta y declara la ineficacia jurídica de la Resolución del Consejo del Consejo del Personal de Tripulación de la Fuerza Naval expedida el 12 de julio del 2011, a consecuencia de la cual EDGAR ISRAEL SANCHEZ VÉLEZ, fue colocado en cuota de eliminación por ser considerado no apto para el ascenso al grado inmediato superior que como Cabo Segundo de Infantería de Marina le correspondía en todos sus efectos y dispone de conformidad con lo establecido en el Art.87 de la Constitución de la República, la Comandancia General de la Marina, proceda a la reparación, integral, material e inmaterial de los derechos vulnerados al accionante recurrente, en los siguientes términos: En cuanto a la reparación material, se ordena que el señor EDGAR ISRAEL SÁNCHEZ VÉLEZ, sea reintegrado al Servicio Activo de la Fuerza Naval de la Armada Ecuador, en forma inmediata, con el grado de Cabo Segundo de Infantería de Marina a efectos de que goce de todos los derechos, honores y privilegios que por tal

grado le corresponden y de los que se vio impedido de ejercer en virtud del acto lesivo del que fue víctima por parte de las autoridades suscriptoras de tal resolución...

Que mediante oficio N.º COSTRI-SEC-382-C2012 del 14 de noviembre de 2012, se informó al juez de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayaquil, las resoluciones adoptadas por el COSTRI, particularmente la N.º 129, 2012, en la cual, se dispuso:

Acatar lo dispuesto por el juez de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la sentencia de fecha 13 de julio del 2012, declarando admisible la acción de protección No. 0863-2011, propuesta por [el] señor MARO-IM Sánchez Vélez Édgar Israel, y disponer la reincorporación al servicio activo, con fecha 21 de junio del 2012, conservando sus derechos y antigüedad dentro de su promoción.

Disponer a la dirección General de Recursos Humanos se deje sin efecto lo publicado en la orden general No. 182 de la dirección General de Recursos Humanos de la Armada del 21 de septiembre del 2012, que contiene su baja del servicio activo de la Armada.

Disponer a la DIGREH, realice el proceso correspondiente para llamamiento a cumplir requisito de ascenso al señor MARO-IM Sánchez Vélez Édgar Israel.

Manifiesta además que el Consejo de Personal de Tripulación analizó la solicitud presentada por el señor Sánchez Vélez Édgar Israel, a fin de que se lo llame a cumplir con los requisitos de ascenso al inmediato grado superior y se lo ascienda con su respectiva promoción, dictando la Resolución COSTRI N.º 155-2013, que dispuso:

Estimar la solicitud presentada por el señor MARO-IM Sanchez Velez Edgar Israel, de ser llamado a cumplir los requisitos de ascenso al inmediato grado superior en razón de que cumple con lo establecido en el Art. 101 de la Ley reformativa a la Ley de Personal de FF.AA., el art. 5 del Reglamento de Calificación de Requisitos de Ascenso y Establecimiento de Antigüedades para el Personal Militar de las Fuerzas Armadas, el art. 70 del Reglamento General a la Ley Reformativa a la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y a la resolución COSTRI No. 129-2012

Disponer a la dirección general de Recursos Humanos, el llamamiento a cumplir requisitos de ascenso al señor MARO-IM Sánchez Vélez Edgar mediante Orden General.

Que en la Resolución COSTRI N.º 123-2014, el Consejo de Personal de Tripulación, analiza el oficio N.º AE-DIRREH-APT-2014-016-OF-O, a través del cual el director de Recurso Humanos remite el informe de cumplimiento de requisitos del MARO-IM Sánchez Vélez Edgar Israel, a fin de resolver la situación militar de ascenso al inmediato grado superior resolviendo:

Acoger el informe presentado por la DIRREH con oficio No. AE-DIRREH-APT-2014-016-OF-O y ascender al MARO-IM Sánchez Vélez Édgar Israel al inmediato grado superior (Cabo Segundo) con fecha 01 de julio del 2007, en la promoción 060-B "ARMA" con la antigüedad que le corresponde, una vez que se ha verificado el

cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 117 y 119 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas.

Remitir la presente resolución a la dirección general de Recursos Humanos para que se trámite la correspondiente resolución y su publicación en Orden General.

Que de conformidad con lo tipificado en el artículo 160 de la Constitución, los miembros de las Fuerzas Armadas están sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, y su sistema de ascensos y promociones con base en méritos y con criterios de equidad de género, y que en razón de lo dicho:

... el Consejo del Personal de Tripulación de la Fuerza Naval, con el afán de dar cumplimiento a la Sentencia dictada por los Jueces de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, respetando el ámbito de sujeción especial establecido por la Constitución, y al que están obligados los Miembros de las Fuerzas Armadas Permanentes, procedió a realizar todos los actos administrativos conducentes a ascender al grado de Cabo Segundo de Infantería de Marina al señor Sánchez Vélez Édgar Israel, garantizando de esa forma su estabilidad, derechos, honores y privilegios que por tal grado le corresponden; cumpliendo en estricto derecho con lo dispuesto en la sentencia detallada en el presente informe.

### **Coordinación General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional**

Mediante escrito presentado el 27 de febrero de 2015, comparece el doctor Santiago Medranda Jordan en calidad de coordinador general de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa Nacional, adhiriéndose a la información remitida por la Dirección General de Talento Humano de la Armada Nacional a esta Corte.

### **Audiencia pública**

La audiencia pública en el presente caso se realizó el 30 de julio de 2015 a las 08:30, tal como se dispuso en auto del 17 de julio de 2015 a las 08:20, con los asistentes en la ciudad de Quito y a través de video conferencia con los asistentes en la ciudad de Guayaquil; a la cual comparecieron el abogado Jorge Sosa Meza, en representación del legitimado activo, Édgar Israel Sánchez Vélez; el abogado Antonio Veloz en representación del comandante general de la Marina, director general de recursos humanos de la Armada del Ecuador y presidente del Consejo de Tripulación de la Armada del Ecuador, y el abogado Wilmer Santiago Coronel Pineda en representación del Ministerio de Defensa Nacional.

No comparecieron a esta diligencia los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el juez cuarto adjunto de tránsito del Guayas y el procurador general

del Estado, a pesar de haber sido notificados en debida forma en el domicilio judicial señalado dentro del proceso y mediante oficios entregados en sus despachos.

Instalada la audiencia, intervino en primer lugar el abogado Jorge Sosa Meza en representación del legitimado activo Édgar Israel Sánchez Vélez, quien después de exponer los antecedentes del presente caso, desde la presentación de la acción de protección N.º 863-2011, hizo énfasis en la sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, y en las medidas de reparación integral, material e inmaterial que se dispuso en relación a los derechos vulnerados al accionante.

Con estos antecedentes, asegura el abogado defensor, que se presentó un incumplimiento parcial a la sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, pues además del reintegro se ordenó el pago de los sueldos no percibidos, “algo que no ha cumplido efectivamente la Armada Nacional”.

Concluye la intervención la parte accionante, solicitando el ascenso del señor Édgar Israel Sánchez Vélez al grado de cabo primero, puesto que la promoción a la que pertenecía el accionante ya ha sido ascendida a este rango y debido al retraso en el cumplimiento de la resolución ahora impugnada, el accionante continúa en el rango de cabo segundo; además, solicita que se paguen los haberes que no se han cancelado por concepto de sueldos.

En segundo lugar intervino el abogado Wilmer Santiago Coronel Pineda en representación del Ministerio de Defensa Nacional, asegurando que se efectuó el reintegro de la parte accionante al rango de cabo segundo, así como lo dispone en sentencia la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas; sin embargo –aclaró–, que para que se efectúe el ascenso que solicita la parte accionante al cargo de cabo primero, esta debe cumplir ciertos requisitos, los mismos que se encuentran establecidos en la ley.

Para concluir, el representante del Ministerio de Defensa Nacional asegura que en cuanto a la reparación económica se tiene que manejar de acuerdo a lo que dispone el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y a lo dispuesto en otras ocasiones por parte de la Corte Constitucional, en donde se dispone que “el monto de la reparación económica a parte de la reparación integral como consecuencia de la vulneración de un

derecho reconocido en la Constitución, se la determine en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer el Estado”.

En tercer lugar intervino en representación del director general de Recursos Humanos y del presidente del Consejo de Personal de Tripulación de la Armada Nacional del Ecuador, el abogado Antonio Veloz, asegurando que “la Corte Constitucional únicamente tiene competencias para tratar respecto del cumplimiento fáctico de lo que establece la sentencia”; adicionalmente, hace énfasis en el contenido de la sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, reiterando que se hizo efectivo el reintegro de la parte accionante al cargo de cabo segundo de infantería de Marina, tal como lo ordena la mencionada resolución.

El abogado Antonio Veloz manifiesta que en la demanda de incumplimiento presentada por el accionante se solicita a la Corte Constitucional que disponga a la Armada Nacional “que sea ascendido al grado de cabo primero y que se le pague el monto total de los sueldos por el tiempo que permaneció separado de la Institución”; sin embargo, en la sentencia de la que se demanda su incumplimiento, lo que ordena la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, es que sea reintegrado al grado de cabo segundo de infantería de Marina, no de cabo primero como solicita el legitimado activo.

Adicionalmente, el defensor de la Armada Nacional manifiesta estar amparado en la Constitución de la República en los artículos 11 numeral 5, 158 y 60 segundo inciso. Este último determina que “los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, y su sistema de ascensos y promociones”. Con estos antecedentes argumenta que:

... en razón del cumplimiento de los principios constitucionales, la Armada del Ecuador cumplió a cabalidad con lo que establece la sentencia hoy revisada, siguiendo las directrices que se establecen en la Constitución [ ], en razón del ámbito de sujeción especial que tienen las Fuerzas Armadas para cumplir con su misión específica, es decir, que en la parte del ascenso y el reintegro del señor Édgar Israel Sánchez Vélez se ha cumplido en su totalidad, verificando que el señor cumpla con los requisitos para ejecutar sus funciones como militar en servicio activo infante de marina.



## 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

El accionante Édgar Israel Sánchez Vélez en calidad de infante de Marina, se encuentra legitimado para solicitar la presente acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad a lo establecido en el artículo 439 de la Constitución de la República del Ecuador, que dice: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente”, 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.

### Alcance, finalidad y objeto de la acción

La Constitución de la República del Ecuador ha previsto en el artículo 436 numeral 9, dentro de las atribuciones otorgadas a la Corte Constitucional, la facultad para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, esa atribución 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.

Esta atribución responde a que las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, por lo que las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que en materia constitucional hayan dictado. En este sentido, conforme lo previsto en el artículo 163 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es subsidiaria y debe ejercitarse únicamente en caso de inexecución o defectuosa ejecución de la sentencia.

Asimismo, conforme ya se lo ha señalado, no se podrá pretender que la Corte Constitucional, a través de esta acción, analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, su análisis se circunscribe en la ejecución de la sentencia impugnada. La Corte Constitucional está facultada para dictar las medidas que fueren necesarias, con la finalidad de que se cumpla con la reparación integral de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados<sup>1</sup>.

Por ello, 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 violado.

### **Análisis constitucional**

Atendiendo al mandato constitucional, esta Corte resolverá el caso a partir de la determinación y resolución del siguiente problema jurídico:

**Las autoridades demandadas ¿cumplieron la sentencia constitucional emitida el 13 de julio de 2012, por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas?**

En su demanda, el accionante sostiene como argumento principal “... que la sentencia expedida por la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales ha sido cumplida parcialmente desde su ejecutoria en el mes de junio del 2012, por parte de la Armada Nacional. La Armada mediante oficio No. COSTRI-SEC-383-C-2012, resuelve incorporarme y reintegrarme a la armada pero omite cumplir el ascenso y el pago de los emolumentos que se me deben”.

La Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 13 de julio de 2012, dictó sentencia dentro de la acción de protección N.º 863-2011 y dispuso:

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0008-09-SIS-CC, caso N.º 0009-09-IS.

**ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**” revoca la sentencia venida en grado y **ADMITE** la demanda de Acción de Protección propuesta y declara la ineficacia jurídica de la Resolución del Consejo del Personal de Tripulación de la Fuerza Naval expedida el 12 de julio de 2011, a consecuencia de la cual EDGAR ISRAEL SÁNCHEZ VÉLEZ, fue colocado en cuota de eliminación por ser considerado no apto para el ascenso al grado inmediato superior que como Cabo Segundo de Infantería de Marina le correspondía en todos sus efectos y dispone de conformidad con lo establecido en el Art.87 de la Constitución de la República, la Comandancia General de la Marina, proceda a la reparación, integral, material e inmaterial de los derechos vulnerados al accionante recurrente, en los siguientes términos: En cuanto a la reparación material, se ordena que el señor EDGAR ISRAEL SÁNCHEZ VÉLEZ, sea reintegrado al Servicio Activo de la Fuerza Naval de la Armada Ecuador, en forma inmediata, con el grado de Cabo Segundo de Infantería de Marina a efectos de que goce de todos los derechos, honores y privilegios que por tal grado le corresponden y de los que se vio impedido de ejercer en virtud del acto lesivo del que fue víctima por parte de las autoridades suscriptoras de tal resolución; y, que en forma inmediata la Fuerza Naval de la Armada del Ecuador, pague al accionante el monto total de los sueldos que por el tiempo que permaneció separado de la institución, le hubiere correspondido percibir, desde la fecha en que fue colocado en disponibilidad, hasta su reintegro a la institución naval...

De lo que se desprende que la sentencia constitucional dispuso: a) El reintegro al Servicio Activo de la Fuerza Naval de la Armada Ecuador, en forma inmediata, con el grado de Cabo Segundo de Infantería de Marina y b) El pago al accionante del monto total de los sueldos que por el tiempo que permaneció separado de la institución, le hubiere correspondido percibir desde la fecha en que fue colocado en disponibilidad, hasta su reintegro a la institución naval. Habiendo aceptado el legitimado activo, que ha sido reintegrado a las filas militares y al haber solicitado que se declare el cumplimiento parcial de la sentencia, esta Corte Constitucional procede a hacer el siguiente análisis de fondo.

En relación a la primera obligación, esto es el reintegro al servicio activo de la Fuerza Naval de la Armada Ecuador con el grado de cabo segundo de infantería de Marina, este Organismo verifica que de fojas 70 y siguientes, consta el informe motivado del contraalmirante Mauricio Alvear Oramas en calidad de director general de recursos humanos de la Fuerza Naval y presidente del Consejo de Tripulación de la Armada del Ecuador, en el que manifiesta que mediante oficio emitido el 14 de noviembre del 2012, signado con el N.º COSTRI-SEC-382-C-2012, se informó al juez de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayaquil, las resoluciones adoptadas por el COSTRI en relación al reintegro demandado, particularmente en la N.º 129-2012 del 13 de noviembre de 2012, que consta a fojas 125 y siguientes en el expediente constitucional, en la que se resolvió:

Acatar lo dispuesto por el juez de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, en la sentencia de fecha 13 de julio del 2012, declarando admisible la acción de protección No. 0863-2011 propuesta por el señor MARO-IM Sánchez Vélez Édgar Israel, y disponer la reincorporación al servicio activo, con fecha 21 de junio del 2012, conservando sus derechos y antigüedad dentro de su promoción.

Disponer a la Dirección General de Recursos Humanos se deje sin efecto lo publicado en la orden general No. 182 de la dirección General de Recursos Humanos de la Armada del 21 de septiembre del 2012, que contiene su baja del servicio activo de la Armada.

Disponer a la DIGREH, realice el proceso correspondiente para llamamiento a cumplir requisito de ascenso al señor MARO-IM SÁNCHEZ Vélez Édgar Israel.

Acoger el informe presentado por la DIRREH con oficio No. AE-DIRREH-APT-2014-016-OF-O y ascender al MARO-IM Sánchez Vélez Édgar Israel al inmediato grado superior (Cabo Segundo) con fecha 01 de julio del 2007, en la promoción 060-B "ARMA" con la antigüedad que le corresponde, una vez que se ha verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 117 y 119 de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas.

Así, de los recaudos procesales constantes en el expediente, así como de las afirmaciones hechas por el actor, esta Corte evidencia que el legitimado activo fue efectivamente reincorporado al servicio activo de la Fuerza Naval, al rango jerárquico de cabo segundo de infantería de Marina, tal como lo dispuso la sentencia emitida por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 21 de junio de 2012.

En relación a la segunda obligación, esto es el pago al accionante del monto total de los sueldos que por el tiempo que permaneció separado de la institución, le hubiere correspondido percibir desde la fecha en que fue colocado en disponibilidad, hasta su reintegro a la institución naval, no se encuentra recaudo procesal alguno que evidencie que se hayan cancelado estos valores al legitimado activo; y por el contrario, el legitimado pasivo admitió en la audiencia pública, no haber cancelado los haberes que se encontraban pendientes, debido a que no se siguió el proceso contencioso administrativo correspondiente.

Con lo expuesto, en el caso *sub judice*, se configura el cumplimiento parcial de la sentencia demandada, ya que no se ha verificado el cumplimiento de la segunda obligación que contiene la sentencia objeto de la presente acción, en el sentido que los accionados no han efectuado los pagos de los sueldos y beneficios sociales a los que tiene derecho el legitimado activo en el grado al que fue reincorporado desde la fecha en que fue puesto en disponibilidad, el 12 de julio del 2011, hasta que fue reincorporado a servicio activo el 21 de junio de 2012, tal como se evidencia de la documentación expuesta en la causa.



### Otras consideraciones de la Corte

El accionante solicita que después de que ha sido reintegrado al Cuerpo de Infantería de Marina con el grado de cabo segundo, se proceda con el ascenso al grado de cabo primero, ya que la promoción a la que este pertenecía antes de ser separado de la Institución Naval fue ascendida a este rango jerárquico, y debido al tiempo que estuvo separado de la Marina el accionante no pudo ascender con su promoción.

Como se analizó *ut supra*, de la lectura de la parte dispositiva de la sentencia, se evidencia que los jueces ordenan que el accionante sea reintegrado al cargo de cabo segundo de infantería de Marina de la Armada Nacional, lo cual está en armonía con las disposiciones constitucionales de los artículos 11 numeral 5, 158, y 60 segundo inciso, este último determina que “los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, y su sistema de ascensos y promociones”, de lo que se desprende la importancia del cumplimiento de los requisitos por parte del personal de la armada para que se proceda con los ascensos respectivos. En este sentido, la Corte Constitucional evidencia que las autoridades de la Armada Nacional, actuaron en virtud de dar cumplimiento a la sentencia de los jueces provinciales, en concordancia con la normativa vigente, en lo que respecta al reintegro del accionante.

Por lo que la pretensión del legitimado activo, de ser ascendido al grado de cabo primero de infantería, junto con la promoción a la que pertenecía en el momento de la separación de la institución, rebasa el ámbito de análisis de la presente garantía constitucional, puesto que no se puede pretender que la Corte Constitucional, a través de esta acción, analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; puesto que su análisis se circunscribe a la ejecución de la sentencia impugnada<sup>2</sup>.

Bajo estas consideraciones, esta Corte determina que la sentencia ha sido cumplida parcialmente, por lo que para efectos de viabilizar el cumplimiento de la sentencia emitida por los jueces de la Segunda Sala de lo civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia, en lo referente a los emolumentos que ha dejado de percibir el legitimado activo de la presente acción, es preciso señalar que la Corte Constitucional en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0024-10-IS, estableció la forma en la que debe sustanciarse en general la reparación económica derivada de garantías jurisdiccionales en los casos en los que el pago corra por parte del Estado:

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0008-09-SIS-CC, caso N.º 0009-09-IS.



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 (...) 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 conocimiento<sup>3</sup>.

De modo tal que la determinación del monto que debe recibir el accionante, Édgar Israel Sánchez Vélez, por concepto de haberes dejados de percibir, le corresponde a la autoridad contencioso-administrativa, la cual deberá observar la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, emitida dentro de la causa N.º 0015-10-AN, así como las reglas para la sustanciación de los procesos de determinación económica, parte de la reparación integral, emitidas por el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC dentro de la causa N.º 0024-10-IS.

De lo señalado anteriormente, es necesario enfatizar lo que ha mencionado esta Corte en relación a este proceso de determinación económica como parte de la reparación integral, pues este 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<sup>4</sup>.

En aquel sentido, este Organismo determina el cumplimiento parcial de la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 13 de julio de 2012 a las 10:00, y deberá considerarse para este efecto los parámetros ya establecidos por esta Corte, para el pago de los haberes pendientes por parte de la Armada Nacional, al señor Édgar Israel Sánchez Vélez, mediante la justicia 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:

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 004-13-SAN-CC, dentro de la causa N.º 0015-10-AN.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 011-16-SIS-CC, dentro de la causa N.º 0024-10-IS.

**SENTENCIA**

1. Declarar el incumplimiento parcial de la sentencia dictada por los jueces de la Segunda Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 13 de julio de 2012 a las 10:00; en lo concerniente al pago de remuneraciones dejadas de percibir desde que el accionante fue separado de su cargo hasta su reincorporación al mismo.
2. Aceptar la acción de incumplimiento planteada.
3. En virtud de las atribuciones previstas en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, se dispone que el Ministerio de Defensa, a través de sus máximas autoridades, cumplan con la sentencia en lo señalado en el numeral 1, bajo las prevenciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
4. La reparación económica que corresponda se la determinará en la vía contencioso-administrativa, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y la regla jurisprudencial dictada por la Corte Constitucional en la sentencia N.º 004-13-SAN-CC, emitida dentro de la causa N.º 0015-10-AN, así como las reglas para la sustanciación de los procesos de determinación económica, parte de la reparación integral, emitidas por el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC, dentro de la causa N.º 0024-10-IS.
5. Disponer al contralmirante Mauricio Alvear Oramas en calidad de director general de recursos humanos de la Armada del Ecuador, y presidente del Consejo del Personal de Tripulación de la Armada del Ecuador, que dentro del plazo de treinta días contados a partir de la notificación con la ejecutoria de la presente sentencia, remita a esta Corte Constitucional un informe pormenorizado sobre el cumplimiento de esta sentencia.
6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

  
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: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Roxana Silva Chicaíza, en sesión del 21 de junio del 2017. Lo certifico.

  
JPCH/mbvv

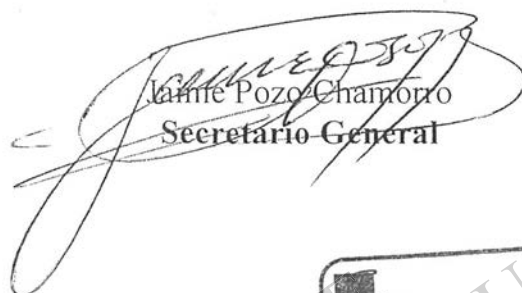
  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



CASO Nro. 0034-13-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 04 de julio del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

JPCH/JDN

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General



Quito, D. M., 28 de junio de 2017

**SENTENCIA N.º 025-17-SIS-CC**

**CASO N.º 0037-10-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 29 de junio de 2010, en atención a lo dispuesto en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República y 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el señor Jaime Teodoro Cárdenas Calle, por sus propios y personales derechos, presentó acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en contra de la Secretaría de Gestión de Riesgos, por el presunto incumplimiento de la Resolución N.º 1578-2007-RA, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 30 de junio de 2009.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 29 de junio de 2010, certificó en referencia a la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales N.º 0037-10-IS, que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, conforme consta de la certificación a foja 336 del expediente constitucional.

Mediante providencia dictada el 26 de julio de 2010, el juez constitucional Manuel Viteri Olvera avocó conocimiento de la causa N.º 0037-10-IS y dispuso notificar con el contenido de la acción de incumplimiento de sentencia a la jueza décimo de lo civil de Cañar y a la Secretaría de Gestión de Riesgos, a fin de que en el término de 72 horas remitan un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento que se demanda.

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

A través del memorando N.º 0003-CCE-SEG-SUS-2013 del 7 de enero de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional, en razón del sorteo de causas efectuado en la sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional del 3



de enero de 2013, remitió la causa N.º 0037-10-IS, al juez constitucional Marcelo Jaramillo Villa.

En providencia del 14 de octubre de 2013, el juez constitucional, Marcelo Jaramillo Villa, avocó conocimiento de la causa N.º 0037-10-IS y convocó a las partes a audiencia para el 21 de noviembre de 2013, a fin de que expongan sus argumentos con respecto a la demanda. Mediante providencia del 19 de noviembre de 2013, la audiencia fue diferida para el 26 de noviembre de 2013, fecha en la cual esta no se llevó a efecto por ausencia de las partes procesales.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional las juezas y juez constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

A través de memorando N.º 1557-CCE-SEG-SUS-2015 del 18 de noviembre de 2015, el secretario general de la Corte Constitucional, en razón del sorteo de causas efectuado en la sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional del 11 de noviembre de 2015, remitió la causa N.º 0037-10-IS, al juez constitucional Francisco Butiñá Martínez.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE del 8 de junio de 2016, adoptada por el Pleno del Organismo, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza.

En providencia del 26 de abril de 2017, el juez constitucional, Francisco Butiñá Martínez, avocó conocimiento de la causa N.º 0037-10-IS.

### **De la solicitud y sus argumentos**

Señala el señor Jaime Teodoro Cárdenas Calle que la Corte Constitucional, para el período de transición, el 30 de junio de 2009, en el caso N.º 1578-2007-RA, resolvió revocar la resolución venida en grado y en consecuencia, conceder la acción de amparo, dejando sin efecto jurídico la acción de personal N.º

CSN000638 del 28 de septiembre de 2007, expedida por el director nacional de defensa civil del Ecuador<sup>1</sup>.

La anterior Dirección Nacional de Defensa Civil del Ecuador, actual Secretaría de Gestión de Riesgos, el 3 de julio de 2009, pidió aclaración y ampliación de la resolución antes descrita y el 8 de julio de 2009, la Corte Constitucional aclaró la misma señalando: “El peticionario, pregunta si al dejar sin efecto la acción de personal por la que se destituyó al accionante, ingeniero Jaime Teodoro Cárdenas Calle, tal hecho conlleva a la restitución del cargo. Ante lo cual, esta Sala, se pronuncia que efectivamente implica la restitución del cargo, con todos los beneficios de ley, en iguales condiciones y jerarquía”.

Por tanto, solicita el accionante el cumplimiento total de la resolución de la Corte Constitucional, para el período de transición, dictada el 30 de junio de 2009, en el caso N.º 1578-2007-RA; en consecuencia, el pago total de lo que la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos le adeuda –que a criterio del actor–, equivale a \$514,03 (quinientos catorce dólares con tres centavos) más el pago de intereses y los aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

### **Pretensión concreta**

En razón de los argumentos expuestos, la pretensión que el accionante refiere textualmente en su demanda de acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, requiere:

1. El Cumplimiento total de la resolución la CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN, del 30 de junio de 2009; en el Caso N.º 1578-2007-RA; en consecuencia el pago del total del capital que la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos aún me adeuda; puesto que, de la liquidación practicada la antes indicada Secretaría me debió cancelar la suma total de VEINTE Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE DÓLARES CON TRES CENTAVOS (\$ 22.259,03); liquidación que no fue objetada por la legitimada pasiva; pero sin embargo; únicamente me cancela la suma de VEINTE Y UN MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO DÓLARES CON SETENTA Y TRES CENTAVOS (\$ 21.744,73); es decir, menos QUINIENTOS DÓLARES CON SETENTA Y TRES CENTAVOS (\$ 514,03); saldo éste que debe ser cancelado.
2. El pago de los intereses del capital que dejé de recibir desde el día que fui ilegítimamente separado de mi función; es decir, el interés se ha de calcular sobre el capital total liquidado; esto es VEINTE Y DOS MIL DOSCIENTOS CINCUENTA

<sup>1</sup> Mediante Decreto Ejecutivo N.º 1046-A del 26 de abril del 2008, publicado en el Registro Oficial N.º 345, de 26 de mayo de 2008, se reorganizó la Dirección Nacional de Defensa Civil y se creó la Secretaría de Gestión de Riesgos, adscrita al Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa.

Y NUEVE DÓLARES CON TRES CENTAVOS (\$ 22.259,03); la tasa de interés con la que se ha de liquidar es la legal.

3. El pago de los aportes al IESS y los fondos de reserva durante todo el tiempo que dejé de recibir tales beneficios de ley.
4. Que conforme señala la Corte Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; la sentencia aún no está cumplida sino cuando ésta se encuentra ejecutada en su integridad; se disponga por parte de la Corte Constitucional que sea la misma Jueza Décimo de lo Civil de Azogues la que haga cumplir en su integridad la resolución luego de que Ustedes señores jueces de lo Constitucional dispongan favorablemente a mis pretensiones.

### **Decisión judicial alegada como incumplida**

La decisión constitucional que el señor Jaime Teodoro Cárdenas Calle alega como incumplida corresponde a la Resolución N.º1578-2007-RA, emitida el 30 de junio de 2009, por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del contexto de un recurso de apelación de acción de amparo presentada por el señor Jaime Cárdenas en razón de que este fuera destituido de su cargo de profesional 3 de la Junta Provincial de Defensa Civil del Cañar.

La referida acción de amparo fue conocida en primera instancia por el Juzgado Décimo de lo Civil de Cañar, el cual negó la acción y concedió el recurso de apelación interpuesto por el accionante ante la Corte Constitucional, para el período de transición, que en la Resolución N.º 1578-2007-RA, decidió lo siguiente:

1. Revocar la resolución venida en grado y en consecuencia conceder la acción de amparo peticionada por el ingeniero Jaime Teodoro Cárdenas Calle, dejando sin efecto jurídico la acción de personal N.º CSN000638 del 28 de septiembre de 2007, expedida por el Director Nacional de Defensa Civil del Ecuador; y,
2. Devolver el expediente al juez de instancia para los fines previstos en la ley.

### **Informes presentados**

#### **Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos**

El 30 de julio de 2010 y 1 de febrero de 2011, la doctora María del Pilar Cornejo en representación de la Secretaría de Gestión de Riesgos, presentó escritos en los que señala en lo principal que tal como se desprende del certificado s/n emitido por la Unidad Administrativa de Recursos Humanos, se ha dado cumplimiento a

la citada resolución ya que el accionante ha sido reintegrado en sus funciones el primer día de septiembre de 2009.

Adicionalmente, del contenido de la providencia del 7 de abril de 2010 a las 10:29, emitida por el Juzgado Décimo de lo Civil de Cañar, se evidencia que la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos ha dado cumplimiento con lo ordenado dentro del proceso, esto es la cancelación de los valores liquidados mediante informe pericial, efectuado por el ingeniero Cornelio Pinos Palomino, perito designado por el Juzgado Décimo de lo Civil de Cañar.

Por lo expuesto solicita que se disponga el archivo de la causa por ilegal e improcedente, ya que la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos ha dado cumplimiento a todas y cada una de las obligaciones determinadas por autoridad competente.

#### **Jueza décimo de lo civil de Cañar**

La señora jueza décimo de lo civil de Cañar, Ana Cecilia Quezada Carrasco, el 30 de julio de 2010, presentó su informe de descargo, señalando en lo principal, que como jueza de ejecución dispuso el cumplimiento de cuanto fue ordenado por la Corte Constitucional, en el término de cinco días hábiles, bajo la prevención señalada en el numeral 4 del artículo 86 de la Constitución de la República e inclusive en providencia del 25 de septiembre de 2009, de oficio designó perito judicial para que proceda a la liquidación de los haberes que dejó de percibir el ingeniero Cárdenas Calle, mientras estuvo fuera de su cargo en la Junta de Defensa Civil del Cañar.

Dicha designación recayó en la persona del ingeniero Cornelio Pinos Palomino, quien a foja 284 del expediente, presentó la liquidación correspondiente, estableciendo como monto a pagarse la suma de \$22.259,03 (veinte y dos mil doscientos cincuenta y nueve dólares con tres centavos) sin que ninguna de las partes intervinientes en el proceso hubieren hecho objeción alguna y más bien el accionante Jaime Teodoro Cárdenas, con el patrocinio de su defensor, el doctor Enrique Pozo Cabrera, y dentro de esta fase de ejecución, en escrito a foja 286 textualmente, solicita: “Que, al no haber objeciones a la liquidación practicada se disponga que el accionado pague o dimita bienes saneados para el embargo...”.

Por tal razón, la jueza refiere que dispuso que la causa sea archivada, ya que tanto la restitución al cargo cuanto el depósito de dinero en la cuenta del accionante satisfacía lo ordenado en la resolución dictada por la Corte

Constitucional, pues los haberes fueron liquidados oportunamente y sin ninguna objeción.

## **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.

### **Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento**

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.

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales nace para satisfacer la necesidad de dar vida al texto constitucional. Si bien los postulados, principios y normas que declara la Constitución de la República son de avanzada y se consagran altamente garantistas, solo pueden encontrar un asidero real en la efectiva realización de lo instituido. En tal virtud, toda derivación de las referidas garantías y derechos debería contar con una herramienta efectiva que permita no solo su declaración sino su ejecución y consolidación.

En efecto, el ordenamiento constitucional ha sido dotado con la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, cuya competencia le corresponde a la Corte Constitucional. La Corte verifica el cumplimiento o incumplimiento de la sentencia en firme, y en caso de constatar la falta de cumplimiento de la decisión, dispone la ejecución inmediata de la misma en base



a lo dispuesto en ella, por el juez de instancia. 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 y dictámenes emitidos en materia constitucional.

De esta manera, mediante la 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 violado<sup>2</sup>.

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 haya llevado a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados, tarea que además le corresponde a la Corte vigilar conforme sus atribuciones<sup>3</sup>.

La competencia de la Corte Constitucional en las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, como garantía de la dimensión de ejecución de la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita en el contexto constitucional,<sup>4</sup> se limita a hacer cumplir lo dictado por: i) Los jueces ordinarios en materia de garantías jurisdiccionales en sentencias ejecutoriadas; ii) Las sentencias y dictámenes emitidos por esta Corte y iii) Los fallos del ex Tribunal Constitucional.

El cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales es el eje fundador, no solo de la efectiva administración de justicia en la materia, sino que

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 001-13-SIS-CC emitida dentro del caso N.º 0015-12-IS.

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 002-13-SIS-CC emitida dentro del caso N.º 0047-10-IS.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 050-15-SEP-CC emitida dentro del caso N.º 1887-13-EP.

se establece como un pilar fundamental en la consolidación y formación del Estado constitucional de derechos y justicia.

### **Determinación y resolución de los problemas jurídicos**

En virtud de lo anotado, esta Corte Constitucional considera oportuno sistematizar el análisis del presente caso a partir de la formulación del siguiente problema jurídico.

**La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos ¿cumplió integralmente con la Resolución N.º 1578-2007-RA, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 30 de junio de 2009?**

La decisión constitucional que el señor Jaime Teodoro Cárdenas Calle alega como incumplida a través de su demanda de acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, corresponde a la resolución N.º 1578-2007-RA, emitida el 30 de junio de 2009, por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro del contexto de un recurso de apelación<sup>5</sup> presentado en contra de la resolución de acción de amparo dictada el 4 de diciembre de 2007, por la jueza décima de lo civil de Cañar en el proceso N.º 262-07.

La acción de amparo referida fue presentada por el señor Jaime Teodoro Cárdenas Calle en contra de la Dirección Nacional de Defensa Civil, actual Secretaría de Gestión de Riesgos, impugnando el acto administrativo contenido en la acción de personal N.º CSN-000638 del 28 de septiembre de 2007, mediante la cual se lo destituyó del cargo de profesional 3 de la Junta Provincial de Defensa Civil del Cañar, según alegó el accionante a través de un sumario administrativo en que no se le permitió el derecho a la defensa.

Dicha demanda de acción de amparo derivó en la resolución de primera instancia del 4 de diciembre de 2007, emitida por la jueza décima de lo civil de Cañar dentro del proceso N.º 262-07, en la que se resolvió en lo principal: “En el presente caso, es claro que el accionante ha incumplido lo dispuesto en las disposiciones constitucionales mencionadas [Art. 97 numerales 6, 13 y 18 de la Constitución Política del Estado]<sup>6</sup>, al menos así se desprende de las constancias

<sup>5</sup> La facultad del Tribunal Constitucional, posteriormente Corte Constitucional para el período de transición, respecto de la sustanciación de las apelaciones de acciones de amparo estaba prevista en el artículo 95 de la Constitución Política de la República de 1998 y en el artículo 62 de la Ley de Control Constitucional.

<sup>6</sup> Art. 97.- Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley: (...) 6. Trabajar con eficiencia (...) 13. Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley (...) 18. Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética.

que reposan en el proceso. Por lo expuesto en las precedentes consideraciones, la suscrita Juez Décimo de lo Civil de Cañar, deniega el Amparo Constitucional interpuesto”<sup>7</sup>.

Frente a este escenario, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó en la Resolución N.º 1578-2007-RA, que “... al haberse cometido irregularidad en la notificación del auto de apertura del sumario, se dejó en indefensión al legitimado activo en este procedimiento, situación que originó que en una buena parte del sumario no haya ejercido plenamente su defensa”, por lo que resolvió revocar la resolución venida en grado y en consecuencia, conceder la acción de amparo presentada por el ingeniero Jaime Teodoro Cárdenas Calle, dejando sin efecto jurídico la acción de personal N.º CSN000638 del 28 de septiembre de 2007, expedida por el Director Nacional de Defensa Civil del Ecuador.

Posteriormente, mediante auto de 8 de julio de 2009, la Primera Sala de la Corte Constitucional para el período de transición, ante un pedido de aclaración presentado por la Secretaría de Gestión de Riesgos en que se inquirió si al dejar sin efecto la acción de personal por la que se destituyó al accionante señor Jaime Teodoro Cárdenas Calle, tal hecho conlleva la restitución al cargo, señaló que “... efectivamente implica la restitución al cargo, con todos los beneficios de Ley, iguales condiciones y jerarquía”.

De esta manera, sobre la base de lo dispuesto por la Corte Constitucional, para el período de transición, tanto en la Resolución N.º 1578-2007-RA del 30 de junio de 2009, como en el auto de aclaración del 8 de julio de 2009, se desprende que la concesión de la acción de amparo presentada por el ingeniero Jaime Teodoro Cárdenas Calle, y la consecuente orden de dejar sin efecto jurídico la acción de personal n.º csn000638 de 28 de septiembre de 2007, expedida por el director nacional de defensa civil del Ecuador, comprende por un lado la restitución del accionante al puesto que ocupaba antes de su destitución y el pago de las remuneraciones que hubiere dejado de percibir a consecuencia de tal acto ilegítimo.

De ahí que la autoridad jurisdiccional titular del Juzgado Décimo de lo Civil de Cañar, como juez de instancia, debía procurar la ejecución integral de la Resolución N.º 1578-2007-RA, por parte de la Secretaría de Gestión de Riesgos en los términos anotados de forma precedente. Al respecto, conviene indicar

<sup>7</sup> Fojas 223-225 del expediente constitucional.

inicialmente, que de la revisión del expediente constitucional, se advierte que de fojas 376 a la 386, consta escrito y documentación presentados el 29 de noviembre de 2013, por la Secretaría de Gestión de Riesgos, en que señala:

Mediante Acción de Personal N.º 140313 de 31 de agosto de 2009, se deja sin efecto la acción de personal N.º CSN 000638 de 28 de septiembre de 2007, expedida por la Dirección Nacional de Defensa Civil del Ecuador, con la cual se restituye al señor ingeniero Jaime Teodoro Cárdenas Calle a partir del 01 de septiembre de 2009.

La referida acción de personal N.º 140313 del 31 de agosto de 2009, se advierte efectivamente adjuntada al expediente constitucional, mediante documento certificado, por la entidad obligada, conforme consta a foja 385 del proceso. Adicionalmente, consta a foja 304 del expediente constitucional, copia certificada de un escrito presentado el 11 de enero de 2010, por el señor Jaime Cárdenas Calle ante el juez décimo de lo civil de Cañar, en el cual se señala que “... adjunto MEMORANDUM N.º 0007-SNGR-UP-CN suscrito por Ing. Carlos Naula Mediavilla; en la que se me hace conocer de mis nuevas funciones; las que acepto y pongo en su conocimiento para los fines legales pertinentes”.

Finalmente, siendo que el accionante señor Jaime Teodoro Cárdenas Calle no hace referencia al incumplimiento respecto de la obligación de restitución a su cargo ni establece esta como pretensión en el apartado correspondiente de su demanda y dada la documentación que fuera descrita en los párrafos anteriores, esta Corte Constitucional entiende que la obligación referente a dejar sin efecto jurídico la acción de personal N.º CSN000638 del 28 de septiembre de 2007, expedida por el director nacional de defensa civil del Ecuador, que comprendía también la restitución del accionante al puesto que ocupaba antes de su destitución, se ha ejecutado integralmente.

Ahora bien, en cuanto a la segunda obligación atinente al pago de las remuneraciones que hubiere dejado de percibir el accionante a consecuencia del acto ilegítimo de destitución, de la demanda de acción de incumplimiento se deriva que el actor reconoce que la institución obligada le ha cancelado el monto de \$22,259.03 (veintidós mil doscientos cincuenta y nueve dólares con tres centavos) por concepto de las remuneraciones dejadas de percibir; sin embargo, a su criterio, aún está pendiente que se cancele a su favor un saldo de \$514,03 (quinientos catorce dólares con tres centavos). Además señala que debe cancelársele los intereses de las remuneraciones que dejó de percibir, los aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y los fondos de reserva respectivos,

Por su lado, en relación a esta segunda obligación, la secretaria de Gestión de Riesgos manifiesta en su escrito presentado el 29 de noviembre de 2013, lo siguiente:

Mediante el cálculo de pago del Sr. Jaime Cárdenas Calle desde octubre 2007 a agosto 2009, (ANEXO 1), suscrito por el señor Patricio Moreno, Liquidador de la Sección de Remuneraciones; la señora máster Irma Barzola, Responsable de Recursos Humanos (E) y la señora economista Maricruz Hallon, Director Financiero de la Secretaría de Gestión de Riesgos; estos ejecutan el cálculo de los valores a percibir, calculando lo siguiente:

- Valor líquido a pagar de octubre a diciembre de 2007 US\$ 2,268.06
- Valor líquido a pagar de enero a diciembre 2008 US\$ 10,200.72
- Valor líquido a pagar de enero a agosto 2009 US\$ 7,153.62
- Valor líquido a pagar décimo tercero 2007, 2008, 2009 US\$ 1,777.00
- Valor líquido a pagar decimo cuarto 2008, 2009 US\$ 345.33

Mediante comprobante de pago N.º 100, se ejecuta el “PAGO DESDE OCTUBRE 2007 A AGOSTO 2009 DE JUICIOS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES 03310-2007 DEL SR. JAIME CÁRDENAS”, se cancela el valor monto líquido de 21,744.73 (VEINTIÚN MIL SETECIENTOS CUARENTA Y CUATRO CON SETENTA Y TRES CENTAVOS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA) (ANEXO 2).

Mediante comprobando de pago N.º 0000000005930014, se describe el “PAGO DE FONDO DE RESERVA – AJUSTES” desde 2007-01-01 hasta 2007-12-31 por la suma de USD. 512.33 (QUINIENTOS DOCE DÓLARES CON TREINTA Y TRES CENTAVOS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA), al afiliado Cárdenas Calle Jaime Teodoro. (ANEXO 3).

Cabe indicar que mediante comprobante de pago N.º 502, se realiza “EL PAGO DEL PLAN DE OPTIMIZACIÓN DEL TALENTO HUMANO”, el que asciende a la suma de USD. 19,467.00 (DIECINUEVE MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SIETE DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA) al señor ingeniero Cárdenas Calle Jaime Teodoro, por el sistema de compra de renuncia voluntaria ejecutadas en el ejercicio anual 2012.

En el mismo sentido, consta del expediente constitucional a foja 343, copia certificada de un auto emitido el 7 de abril de 2010, por la jueza décima de lo civil de Cañar, quien indica en lo principal: “La suscrita en este contexto, claramente evidencia que se ha dado cumplimiento por parte de la Secretaría General de Riesgos con lo ordenado dentro del proceso; pues, la liquidación efectuada en forma oportuna, fue aprobada y mandada a pagar, y así lo ha hecho la entidad demandada, particular que lo justifican con los documentos que se anexan a la petición”.



Del informe presentado ante la Corte Constitucional, por la jueza décimo de lo civil de Cañar, el 30 de julio de 2010, que consta a foja 352 del expediente constitucional, se advierte que dicha autoridad jurisdiccional a cargo de la ejecución de la Resolución N.º 1578-2007-RA del 30 de junio de 2009, señala expresamente:

La informante, como juez de ejecución dispuso el cumplimiento de cuanto fue ordenado por el Tribunal Superior, en el término de cinco días hábiles, bajo la prevención señalada en el numeral 4 del Art. 86 de la Constitución de la República e inclusive en providencia de fecha 25 de septiembre de 2009, de oficio designa perito judicial para que proceda a la liquidación de los haberes que dejó de percibir el Ing. Cárdenas Calle, mientras estuvo fuera de su cargo que lo tenía en la Junta de Defensa Civil del Cañar, designación que recayó en la persona del señor Ing. Cornelio Pinos Palomino, quien a fojas 284 del expediente presento la liquidación correspondiente, estableciendo como monto a pagarse la suma de veinte y dos mil doscientos cincuenta y nueve dólares con tres centavos (\$ 22.259,03) sin que, ninguna de las partes intervinientes en el proceso hayan hecho objeción alguna y más bien el accionante Jaime Teodoro Cárdenas, con el patrocinio de su defensor el doctor Enrique Pozo Cabrera, y dentro de esta fase de ejecución, en escrito de fojas 286, textualmente solicita “Que, al no haber objeciones a la liquidación practicada se disponga que el accionado pague o dimita bienes saneados para el embargo ...

De lo analizado precedentemente, esta Corte Constitucional observa que la obligación de pago de las remuneraciones que hubiere dejado de percibir el accionante a consecuencia de tal acto ilegítimo emitido por la actual secretaria de Gestión de Riesgos, y que se encontraba implícita en la disposición de dejar sin efecto jurídico la acción de personal N.º CSN000638 del 28 de septiembre de 2007, contenida en la Resolución N.º 1578-2007-RA, se ha ejecutado integralmente.

La conclusión anterior deriva de la consideración que la secretaria de Gestión de Riesgos ha justificado debidamente dentro del proceso constitucional N.º 0037-10-IS, la cancelación a favor del accionante del valor de \$22.259,03 (veinte y dos mil doscientos cincuenta y nueve dólares con tres centavos), por concepto de las remuneraciones dejadas de percibir desde que el accionante fue destituido de su cargo hasta su reintegro a la institución demandada, además de las obligaciones que debían ser canceladas al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. El aludido valor fue además calculado por un perito, no impugnado por el accionante en el momento oportuno y ordenado a pagar por parte de la correspondiente autoridad jurisdiccional, que corresponde a la jueza décima de lo civil de Cañar, como jueza de instancia, y por tanto, jueza de ejecución de la Resolución N.º 1578-2007-RA.

Por tales consideraciones, esta Corte Constitucional advierte que la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos cumplió integralmente con la Resolución N.º 1578-2007-RA, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 30 de junio de 2009, en lo concerniente a dejar sin efecto jurídico la acción de personal N.º CSN000638 del 28 de septiembre de 2007, expedida por el director nacional de defensa civil del Ecuador, lo que a su vez comprendía la restitución del accionante al puesto que ocupaba antes de su destitución y el pago de las remuneraciones que hubiere dejado de percibir a consecuencia de tal acto ilegítimo.

### III. DECISIÓN

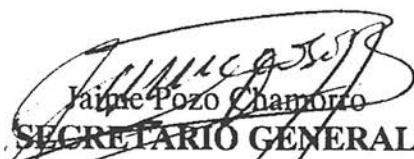
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

#### SENTENCIA

1. Declarar que no existe incumplimiento de la Resolución N.º 1578-2007-RA, dictada por la Corte Constitucional, para el período de transición, el 30 de junio de 2009.
2. Negar la acción de incumplimiento planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

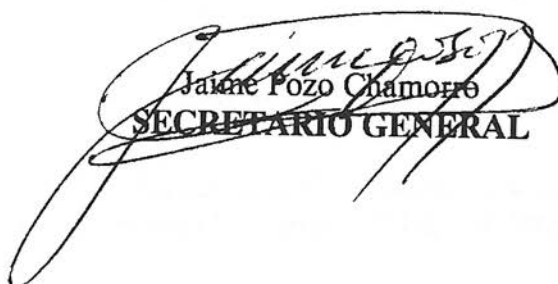


Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**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:

Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 28 de junio del 2017. Lo certifico.

  
JPCH/mbvv

  
Jaime Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL



**CASO Nro. 0037-10-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 12 de julio del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

JPCH/JDN

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General



Quito D. M., 28 de junio del 2017

**SENTENCIA N.° 026-17-SIS-CC**

**CASO N.° 0040-12-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 28 de junio de 2012, el señor José Daniel Villao Villao, por sus propios derechos, presentó demanda de acción de incumplimiento de sentencia constitucional en contra de la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena (UPSE), por haber incumplido la decisión emitida el 14 de diciembre de 2011 por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Salinas, dentro de la acción de protección N.° 775-2011, la cual fue ratificada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena mediante sentencia de 21 de abril de 2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 28 de junio de 2012, certificó que en referencia a la acción N.° 0040-12-IS “tiene relación con el caso 0833-12-EP, el mismo que se encuentra en trámite”<sup>1</sup>.

El 3 de enero de 2013, el Pleno del Organismo, en sesión extraordinaria, efectuó el sorteo de la causa, correspondiendo la tramitación de la misma a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para el efecto, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.° 021-CCE-SG-SUS-2013 del 11 de enero de 2013, remitió el expediente N.° 0040-12-IS, al despacho de la jueza sustanciadora.

Mediante providencia dictada el 25 de mayo de 2017, la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de la demanda de acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales N.° 0040-12-IS, al Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Salinas, al rector de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, al decano de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Salud, y al director de la carrera de derecho de la citada institución a fin que

<sup>1</sup> Mediante auto de 27 de septiembre de 2012 a las 11:23, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional para el periodo de transición, inadmitió a trámite la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el ingeniero Jaime Enrique Jimmy Candell Soto, MSc, entonces Rector y representante de la Universidad Estatal Península de Santa Elena (UPSE), dentro de la causa N.° 0833-12-EP.



presenten informes debidamente motivados sobre las razones del incumplimiento que se demanda; así también, se notificó al legitimado activo, y Procuraduría General del Estado. De igual forma se convocó a las partes a una audiencia pública el 6 de junio de 2017 a las 09:30, misma que se desarrolló conforme la razón sentada por la actuario del despacho a foja 310 del expediente constitucional.

### **Detalle de la acción propuesta**

El accionante señala que presentó acción de protección de derechos, en contra de la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena (UPSE), por haber vulnerado su derecho constitucional a la educación, por cuanto pese a haber justificado su inasistencia a clases en determinadas fechas debido a quebrantos en su estado de salud justificada mediante certificados médicos, la institución de educación superior le separó de clases porque supuestamente, había superado el límite de faltas permitidas por el reglamento universitario.

El legitimado activo manifiesta que una vez comprobada la vulneración a sus derechos, el 14 de diciembre del año 2011, el juez segundo de lo civil y mercantil del cantón Salinas a las 09:37, dentro del juicio N.º 775-2011, expidió una sentencia constitucional a su favor, disponiendo a los directivos de la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena (UPSE), que le reintegren a las clases de la carrera de derecho de la cual era estudiante, y que a su vez lo evalúen en los exámenes que no había rendido, para posteriormente promoverlo al cuarto semestre dentro de esta carrera académica.

Sin embargo, desconociendo todo procedimiento constitucional y legal el accionante manifiesta que las autoridades universitarias, no cumplieron con la sentencia de primera instancia, bajo el argumento de que habían apelado la sentencia, y por tanto no estaban en la obligación de cumplirla.

Señala el accionante que efectivamente, la Universidad Estatal Península de Santa Elena (UPSE) apeló la sentencia de primera instancia, sin haber cumplido con la resolución del juez constitucional, ante el Superior -Sala Única de la Corte Provincial de Santa Elena-. Sin embargo, la Sala Única de la Corte Provincial de Santa Elena el 21 de abril de 2012 las 09:00, declaró sin lugar la apelación interpuesta por la Universidad Estatal Península de Santa Elena, confirmando en todas sus partes la sentencia venida en grado.

Posterior a ello, nuevamente se acercó a la universidad y solicitó por escrito su incorporación a la carrera de derecho en calidad de estudiante oficializado, pero la universidad rechazó otra vez el pedido y la sentencia constitucional de segunda y

definitiva instancia, con el argumento que estaban presentando un reclamo ante la Corte Constitucional del Ecuador, y mientras aquello no se resuelva no lo iban a reincorporar.

Cabe destacar que la demanda de acción extraordinaria de protección presentada por el entonces rector de la Universidad Estatal Península de Santa Elena (UPSE) fue inadmitida a trámite por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, mediante auto de 27 de septiembre de 2012 a las 11:23.

Finalmente, destaca el accionante que las dos sentencias no han sido cumplidas, de acuerdo a lo que consta en el proceso y por lo tanto no ha podido seguir con sus estudios universitarios que es un derecho consagrado en la Constitución, evidenciándose un incumplimiento pues los personeros de la universidad, en calidad de servidores públicos están en la obligación jurídica de cumplir las sentencias constitucionales y acatarlas de manera irrestricta.

#### **Pretensión concreta**

En virtud de lo expuesto, el legitimado activo solicita a esta Corte Constitucional: “... SE SIRVAN DETERMINAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DOS SENTENCIAS CONSTITUCIONALES POR PARTE DE LOS PERSONEROS DE LA UNIVERSIDAD, Y EXIJAN, AL MANDATO DE LA LEY QUE SE CUMPLAN MIS DERECHOS Y GARANTÍAS”. (Énfasis propio del texto)

#### **Decisiones judiciales cuyo cumplimiento se demandan.**

El legitimado activo manifiesta que la decisión judicial cuyo cumplimiento se demanda, corresponde a la sentencia dictada el 14 de diciembre de 2011 por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Salinas, dentro de la acción de protección N.º 775-2011, la cual fue ratificada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena mediante sentencia de 21 de abril de 2012; en las cuales se dispuso:

**JUZGADO SEGUNDO DE LO CIVIL Y MERCANTIL DE SANTA ELENA.**- Salinas, miércoles 14 de diciembre del 2011, las 09h37 (...) “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA”, declara con lugar la acción de protección constitucional presentada por José Daniel Villao Villao, en contra del Ing. Jimmy Candell Soto, rector de la UPSE y al Dr. Carlos San Andrés Restrepo, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Salud. Dr. Tito Ramos Viteri, Director de la Carrera de Derecho y Lcdo. Milton Gonzáles Santo, Director de la Escuela de Ciencias Sociales; y se dispone que al recurrente José Daniel Villao Villao, se asienten las notas de los exámenes rendidos en el tercer semestre; se tomen las

evaluaciones que no fueron oportunamente tomadas, esto es Código de la Niñez y Adolescencia y Código Civil III; y una vez rendidas y aprobadas será promovido al cuarto semestre, puesto que se declara sin efecto ni valor jurídico cualquier acción administrativa tomada en contra del hoy recurrente .- Notifíquese y Cúmplase. (Énfasis fuera del texto)

**SALA ÚNICA DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE SANTA ELENA.-**

Salinas, 21 de abril del 2012.- las 09h00.-

(...) la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, declara sin lugar la apelación interpuesta por la accionada, Universidad Estatal Península de Santa Elena, y confirma en todas sus partes la sentencia venida en grado.- Envíese copia de esta sentencia a la Corte Constitucional, de conformidad con lo previsto en el ordinal 5 del Art. 86 de la Constitución de la República, concordante con el Art. 25 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Notifíquese.-

**Contestación y argumentos**

**Universidad Estatal Península de Santa Elena**

De fojas 319 y 320 del expediente constitucional consta un escrito presentado por parte de OCEAN. JHONNY CHAVARRÍA VITERI Ph.D., en calidad de rector de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, solicitando que la audiencia convocada por la jueza constitucional sustanciadora mediante auto de 25 de mayo de 2017 a las 08:10 tenga lugar en la ciudad de Guayaquil, en la delegación provincial del Guayas de la Corte Constitucional del Ecuador, señalando para el efecto la casilla judicial N.º 5738 de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, y los correos electrónicos [procuraduria@upse.edu.ec](mailto:procuraduria@upse.edu.ec); [osanchez@upse.edu.ec](mailto:osanchez@upse.edu.ec); [kescobarc@upse.edu.ec](mailto:kescobarc@upse.edu.ec) y [rectorado@upse.edu.ec](mailto:rectorado@upse.edu.ec)

De igual forma autoriza a los señores abogados Oswaldo A. Sanchez Mazzini y Karina Escobar Castro para que a su nombre y los derechos que representa, presenten cuanto memorial fuere necesario en defensa de su representada.

**Procuraduría General del Estado**

De fojas 344 y 345 del expediente constitucional comparece mediante escrito presentado el 5 de junio de 2017, el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien indica en relación a la causa N.º 0040-12-IS.

... En razón que la Procuraduría General del Estado, hasta la presente fecha no cuenta con toda la documentación e información necesaria y pertinente, respecto del presunto incumplimiento de la sentencia dictada el 14 de diciembre de 2011, por el Juez Segundo de lo Civil y mercantil del cantón Salinas, en la acción de protección No. 24301-0775, no puede pronunciarse sobre el presente caso.

En tal virtud corresponde a la entidad accionada y al Juez del Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Salinas presentar los informes correspondientes respecto al presunto incumplimiento de sentencia constitucional materia de la presente acción.

Notificaciones las recibiré en la casilla constitucional N.º 18.

### **Audiencia pública**

Conforme lo dispuesto por la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra, mediante auto dictado el 25 de mayo de 2017, se convocó a las partes procesales para ser escuchadas en audiencia pública el 6 de junio de 2017 a las 09:30. A foja 342 del expediente constitucional consta la razón actuarial, en virtud de la cual se indica que en la diligencia intervino el Becker Salinas, en calidad de abogado del legitimado activo, el señor José Villao Villao; el señor Oswaldo Sánchez, en calidad de abogado del legitimado pasivo, el rector de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, cuya intervención se realizó mediante videoconferencia desde la oficina regional de la Corte Constitucional en la ciudad de Guayaquil. No comparecieron a la audiencia pública el señor juez segundo de lo civil y mercantil del cantón Salinas y la Procuraduría General del Estado, pese a ser notificados en legal y debida forma.

## **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**

El accionante se encuentra legitimado para interponer la acción de incumplimiento de sentencia en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo

439 de la Constitución, que dispone: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente”. Así como por lo contenido en el artículo 164 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: “1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente”.

### **Análisis Constitucional**

#### **Naturaleza jurídica de la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales**

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 la ley, hasta que la reparación del derecho sea satisfecha, e incluso se apliquen las sanciones correspondientes a la autoridad que incumplió el mandato al que estaba obligado.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional comparte el criterio expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su sentencia dictada el 5 de julio de 2011, dentro del caso *Mejía Idrovo vs. Ecuador*, en lo que respecta a que:

104. (...) la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y por, ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado (...) 105. La Corte considera que la ejecución de las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, inter alia, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial, y estado de derecho. La Corte concuerda con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al considerar que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora.

Por ello, para tutelar, proteger y remediar los efectos que producen los retardos del incumplimiento de sentencias y dictámenes emitidos en un proceso de 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.



Por lo tanto, esta acción constituye una garantía para el ejercicio efectivo de los derechos de las personas y un adecuado acceso a la defensa de los afectados, pues es necesario dotar de eficacia a las sentencias y dictámenes constitucionales buscando la reparación integral del derecho vulnerado; es decir, el objetivo de esta acción radica en el cumplimiento de todos los actos conducentes a la aplicación de la sentencia.

En este sentido, el alcance de la acción consiste en 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 un proceso de 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 vulnerado.

#### **Determinación y desarrollo del problema jurídico para la resolución del caso**

Con las consideraciones anotadas y los elementos fácticos que se desprenden de la demanda de acción de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales, la Corte Constitucional sistematizará el análisis del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

**La Universidad Estatal de la Península de Santa (UPSE) ¿incumplió la sentencia emitida por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Salinas, dentro de la acción de protección N.º 775-2011, la cual fue ratificada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena?**

La presente acción de incumplimiento ha sido propuesta por el señor José Daniel Villao Villao, solicitando se declare el incumplimiento de la sentencia dictada el 14 de diciembre de 2011 por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Salinas, la cual fue confirmada en todas sus partes por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena mediante sentencia de 21 de abril de 2012. En aquel sentido, el análisis que realizará la Corte Constitucional del Ecuador se circunscribe a las medidas de reparación dispuestas en la sentencia dictada por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Salinas dentro de la acción de protección N.º 775-2011, que en lo principal determinó:

**JUZGADO SEGUNDO DE LO CIVIL Y MERCANTIL DE SANTA ELENA.-** Salinas, miércoles 14 de diciembre del 2011, las 09h37 (...) “ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA”, declara con lugar la acción de protección constitucional presentada por José Daniel Villao Villao, en contra del Ing. Jimmy Candell Soto, rector de la UPSE y al Dr. Carlos San Andrés\

Restrepo, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Salud. Dr. Tito Ramos Viteri, Director de la Carrera de Derecho y Lcdo. Milton Gonzáles Santo, Director de la Escuela de Ciencias Sociales; y **se dispone que al recurrente José Daniel Villao Villao, se asienten las notas de los exámenes rendidos en el tercer semestre; se tomen las evaluaciones que no fueron oportunamente tomadas, esto es Código de la Niñez y Adolescencia y Código Civil III; y una vez rendidas y aprobadas será promovido al cuarto semestre, puesto que se declara sin efecto ni valor jurídico cualquier acción administrativa tomada en contra del hoy recurrente .-** Notifíquese y Cúmplase. (Énfasis fuera del texto)

En este sentido, la citada sentencia dispuso tres obligaciones en cuanto a reparación integral a favor del accionante: 1.- que se asienten las notas de los exámenes rendidos en el tercer semestre; 2.- se tomen las evaluaciones que no fueron oportunamente tomadas, esto es Código de la Niñez y Adolescencia y Código Civil III; y, 3.- una vez rendidas y aprobadas será promovido al cuarto semestre, puesto que se declara sin efecto ni valor jurídico cualquier acción administrativa tomada en contra del hoy recurrente. Como se puede observar, dichas medidas de reparación resultan ser interdependientes y siguen un orden secuencial en su ejecución.

Por otra parte, la ejecución de las medidas de reparación dispuestas a favor del accionante correspondía cumplirlas a los sujetos demandados a través de la acción de protección, quienes detentaban las calidades de autoridades y representantes de la Universidad Estatal Península de Santa Elena; así conforme lo establece el texto de la sentencia impugnada dichas autoridades fueron “Ing. Jimmy Candell Soto, rector de la UPSE y al Dr. Carlos San Andrés Restrepo, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Salud. Dr. Tito Ramos Viteri, Director de la Carrera de Derecho y Lcdo. Milton Gonzáles Santo, Director de la Escuela de Ciencias Sociales”.

Una vez establecidas las medidas de reparación, así como los sujetos obligados a cumplirlas, corresponde determinar si las autoridades de la Universidad Estatal Península de Santa Elena han dado efectivo cumplimiento a todas las medidas de reparación ordenadas en la sentencia constitucional impugnada, para lo cual es pertinente exponer las acciones adoptadas por los sujetos obligados para la ejecución de sentencia constitucional en análisis.

Así, a fs. 184 del expediente de primera instancia consta un escrito presentado el 16 de diciembre del 2011 por el señor Jimmy Candell Soto en calidad de rector de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, por medio del cual pone en consideración del Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena, lo siguiente:

... Su señoría, en atención a lo dispuesto por la sentencia dentro de la presente causa constitucional, se ha ordenado que se proceda a tomar las evaluaciones que no fueron oportunamente tomadas, esto es Código de la Niñez y la Adolescencia, Código Civil III.

Adjunto la comunicación enviada al señor Decano de la Facultad de ciencias Sociales y de Salud, con copia al señor Secretario General Procurador y al Director de la Carrera de Derecho, dando cumplimiento a su sentencia.

De igual forma, a fs. 185 del expediente de primera instancia consta el oficio N.º 387-R-UPSE-2011 del 16 de diciembre del 2011 suscrito por el señor Jimmy Candell Soto en calidad de rector de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, y dirigido al abogado Carlos San Andres Restrepo, Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Salud, en donde expresa:

... En atención a la sentencia dictada por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena, en el juicio No. 24301-2011-0775, de fecha 14 de diciembre del 2011, presentada por el señor VILLAO VILLAO JOSÉ DANIEL en contra de nuestra institución, que indica en su parte pertinente “... se asienten las notas de los exámenes rendidos en el tercer semestre; se tomen las evaluaciones que no fueron oportunamente tomadas, esto es Código de la Niñez y Adolescencia y Código Civil III...”

En consideración a lo antes expuesto, la sentencia deberá ser ejecutada inmediatamente por ser de carácter constitucional.

Por otro lado, a fs. 186 del expediente de primera instancia consta el escrito presentado el 16 de diciembre del 2011 por las autoridades de la Universidad Estatal Península de Santa Elena ante el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena, por medio del cual apelan la sentencia dictada en primera instancia. A fs. 201 del expediente de instancia consta el oficio N.º 454-CD-2011 suscrito el 16 de diciembre de 2011 por el doctor Tito Ramos Viteri, director de Carrera de Derecho, en donde señala:

De acuerdo a lo dispuesto por la Jueza Constitucional, el Rector de la universidad dispuso el cumplimiento de la sentencia que consiste en rendir exámenes que corresponden a las materias en la que usted no cumplió el número requerido de asistencias del Tercer Semestre, por lo que debe contactarse con los profesores Ab. Arturo Clery Aguirre (Derecho de Familia, Niñez y Adolescencia) y Francisco Celleri Lascano (Código Civil III) para que rinda los mismos el martes 20 de diciembre de 2011 a la hora y lugar que ellos señalen.

Dichas evaluaciones fueron rendidas por parte del hoy legitimado activo; sin embargo, a fs. 215 a 218 del expediente de primera instancia consta un escrito presentado por el señor José Daniel Villao Villao ante el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena con fecha 19 de enero de 2012, en donde manifiesta que las autoridades universitarias no han cumplido con la sentencia,

constitucional, pues no han asentado las notas de las asignaturas académicas correspondientes:

... NO SE HAN ASENTADO LAS NOTAS DE LOS EXÁMENES RENDIDOS EN LAS SIGUIENTES ASIGNATURAS: ÉTICA PROFESIONAL Y VALORES; DERECHO ADMINISTRATIVO; DERECHO LABORAL; CÓDIGO CIVIL III; CÓDIGO PENAL III; DERECHO DE LA FAMILIA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA. LA FALTA DE ESTAS NOTAS ME PERJUDICA TAMBIEN A NIVEL PERSONAL Y PERJUDICA LA APLICACIÓN DE LA JUSTICIA, PUES ESTAS PERSONAS INFRACTORAS CONSTTUICIONALES PRETENDEN DESMERECEER SU FALLO ENTABLADO EN DERECHO, DERECHOS Y JUSTICIA. (Énfasis propio del texto)

Aquello a su vez fue analizado en el momento procesal oportuno por parte de la Sala de apelación, quien conforme se desprende de la sentencia de apelación dictada el 21 de abril de 2012 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena expuso:

... Con Oficio No. 053-C2012, de fecha 01 de marzo de 2012, constante a fs. 10 de esta instancia, la accionada señala el detalle de calificaciones del señor José Daniel Villao Villao que se encuentran registradas en el sistema, cumpliendo con la sentencia de primer nivel. Al respecto **se observa que existen errores en el sistema informático de la Universidad, y que perjudican al accionante en su formación académica**, constando: 1.- a s. 214 el oficio suscrito por el Dr. Marco Cevallos, profesor de la materia Ética Profesional y Valores, certificando que el estudiante José Daniel Villao Villao del paralelo 3/6 obtiene la calificación de 90 en el ciclo 1 y 90 en el ciclo 2, obteniendo como promedio final 80, lo que equivale a aprobado; 2.- a fs. 212 y 213 el oficio suscrito por el Ab. Héctor Ramos Ricardo, profesor de la materia Derecho Laboral, certificando que el estudiante José Daniel Villao Villao del paralelo 3/6 obtiene la calificación de 90 en el ciclo 2 y 90 en el ciclo 1 obteniendo como promedio final 80, lo que equivale a aprobado; 3.- a fs. 211 el oficio suscrito por el Ab. Jaime Shambi, profesor de la materia Código Penal II, certificando que el estudiante José Daniel Villao Villao del paralelo 3/6 respecto al examen el primer ciclo obtiene la calificación de 40, que sumado al resto de calificaciones en el ciclo 1 obtiene 78 y 87 en el ciclo 2, obteniendo como promedio final 82.5, lo que equivale a aprobado; 4.- En tanto que en las materias Derecho Administrativo I, Código Civil II (SIC), Derecho de la Familia, Niñez y Adolescencia I, no se encuentran asentados los exámenes correspondientes al I ciclo, y de lo que se colige que existen errores administrativos e informáticos que perjudican a la comunidad estudiantil... (Énfasis fuera del texto)

El 2 de mayo del 2012 el señor José Daniel Villao Villao, una vez que fue declarada sin lugar la apelación presentada por la institución de educación superior, nuevamente presenta un pedido al Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Salinas para que se dé cumplimiento a la sentencia constitucional (fs. 232-233 expediente de primera instancia).

El Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Salinas, en providencia de 4 de mayo de 2012 conmina a la universidad para que “... en el término de 48 horas justifique documentadamente el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de fecha 21 de Abril (sic) del 2012, las 09h00, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de justicia de Santa Elena...”.

A fs. 235 del expediente de primera instancia el 9 de mayo de 2012 consta el escrito suscrito por las autoridades de la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena, quienes manifiestan:

... En el caso que nos ocupa, aunque discrepamos con las resoluciones tomadas en el proceso que en contra de nuestra institución presenta el accionante José Daniel Villao Villao, **hemos cumplido dentro de lo posible lo dispuesto por el Juez Constitucional de primera instancia básicamente en la parte en la que se refiere a tomar los exámenes que no se hubieren tomado**; en efecto, se comunicó a todos los profesores para que se le tomaran los exámenes y que se le registraran las notas correspondientes, **obteniendo como resultado que el accionante pierde el año por puntos en seis de las siete materias ...** (Énfasis fuera del texto).

Sin embargo, a fs. 237 del expediente de primera instancia consta nueva documentación presentada por las autoridades de la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena, en donde en un cuadro inserto en aquel documento consta que el estudiante ha reprobado en las asignaturas de derecho laboral y derecho administrativo, señalando:

... En atención a lo expuesto, **se procederá a efectuar la investigación respectiva por parte de la Universidad, a fin de establecer la responsabilidad que tuvieron los profesores que no asentaron las respectivas calificaciones en el tiempo que señala el reglamento vigente de la Universidad.**

Con lo antes expuesto, estamos cumpliendo señor Juez, la sentencia con la que discrepamos, pero acatamos por disposición de la Ley y de claras normas constitucionales, esto es:

1. Se han tomado los exámenes dispuestos en la sentencia, lo que corresponde a las asignaturas de: CÓDIGO CIVIL y DERECHO FAMILIA, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.
2. Se están asentando las notas de los exámenes rendidos en el tercer trimestre, y;
3. **Para ser promovido el referido ciudadano, deberá realizar los módulos de las materias que no ha aprobado y que son: DERECHO LABORAL y DERECHO ADMINISTRATIVO; y, una vez terminados y aprobados los módulos correspondientes se le otorgará la promoción de los mismos.**

De este modo señor Juez, dejamos constancia del cumplimiento de la sentencia constitucional y solicitamos el archivo del expediente. (Énfasis fuera del texto)



De fs. 242 a 246 consta un escrito presentado por el legitimado activo quien manifiesta: “... si bien dispusieron que me evalúen lo catedráticos en las materias en las que no constaba CON NOTAS, estas no fueron asentadas en el sistema informático, por una sencilla razón: ELLOS APELARON y con su confuso accionar pretendieron que con la apelación SE SUSPENDA LA SENTENCIA. Lo cual es inaudito (...) Ellos argumentan que no he aprobado el cuarto parcial, ES OBVIO QUE ASÍ ES, CUANDO NO PUDE CONSTAR EN LAS LISTAS OFICIALES, NO ME ASENTARON LAS NOTAS A PESAR DE QUE LOS CATEDRÁTICOS ME TOMARON LOS EXÁMENES, PERO ELLOS IRRESPETANDO TODO PROCEDIMIENTO NO ACTARON LA DISPOSICIÓN DE LA SENTENCIA CONSTITUCIONAL”.

Mediante auto de 15 de mayo de 2012 a las 09:07 el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Salinas, señala: “Es deber del accionado resolver la situación del señor José Daniel Villao Villao para reparar íntegramente el daño que se le ha causado como constan en las sentencias de primer y segundo nivel y no de esta judicatura.- Por lo tanto sin dilación alguna que el ejecutado en el término perentorio de 72 horas de cumplimiento integral a la sentencia de primera y segunda instancia, que obran de autos y que se encuentran ejecutoriadas...”.

A fs. 287 del expediente de primera instancia consta un escrito presentado el 17 de mayo de 2012 por las autoridades de la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena, en el cual manifiestan:

Dando cumplimiento a la sentencia dictada dentro del Juicio Constitucional, hemos procedido a ordenar al señor Director de la Carrera de Derecho Dr. Tito Ramos Viteri para que elabore la planificación de los módulos: DERECHO ADMINISTRATIVO I, DERECHO LABORAL. Para lo cual acompañamos las copias certificadas en (16) fojas útiles para los fines legales pertinentes; con esto señor Juez hemos cumplido su mandato constitucional.

A fs. 288 del expediente constitucional de primera instancia consta el escrito presentado el 18 de mayo del 2012 por la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena, en donde manifiestan sus autoridades:

... Que los módulos son un recurso académico establecido en el ordenamiento institucional de la UPSE, los mismos que para los efectos académicos deben cumplir un procedimiento administrativo que establece la Institución, el mismo al que deberá acogerse el peticionario en los siguientes términos:

a. MATRICULACIÓN.- Se abre para el efecto matrícula ordinaria que correrá en los días lunes 21 y martes 22 de mayo del año 2012. Matrícula extraordinaria que corre los días miércoles 23 y 24 de mayo del año 2012.

b. ELABORACIÓN DE HORARIO.- Una vez matriculado el peticionario deberá presentar los respectivos comprobantes en la Dirección de Carrera de Derecho con el fin de recibir el horario de clases que deberá cumplirse en 32 horas presenciales en cada una de las dos materias y 32 horas de trabajo autónomo que deberá presentarse al docente asignado.

Cabe destacar que respecto a este escrito no existe constancia procesal en relación a que el mismo haya sido puesto en conocimiento del legitimado activo José Villao Villao, ni por parte de las autoridades universitarias, ni por la judicatura que lo recibió.

Finalmente, a fs. 289 del expediente constitucional de primera instancia consta un escrito presentado el 28 de mayo de 2012 por las autoridades de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, en donde expresan:

... Dando cumplimiento a la sentencia dictada, hemos planificado los módulos: DERECHO ADMINISTRATIVO I y DERECHO LABORAL, pero el señor José Villao Villao no se ha presentado a matricularse hasta el día de hoy, por lo que solicitamos se corra traslado al actor, para que en el término perentorio de 72 horas, acuda a la Universidad a legalizar su situación.

Respecto este último escrito no existe constancia procesal respecto a que el mismo haya sido puesto en conocimiento del señor José Villao Villao por parte de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, ni tampoco existe constancia de la notificación del mismo al accionante por parte del Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena, lo cual *prima facie* evidencia que el hoy accionante no contó con dicha información para hacer valer sus derechos constitucionales y poder matricularse en los módulos detallados *ut supra*.

Dentro del caso *sub examine* se puede observar que las medidas de reparación dispuestas (se asienten las notas de los exámenes rendidos en el tercer semestre; se tomen las evaluaciones que no fueron oportunamente tomadas, esto es Código de la Niñez y Adolescencia y Código Civil III; y una vez rendidas y aprobadas será promovido al cuarto semestre, puesto que se declara sin efecto ni valor jurídico cualquier acción administrativa tomada en contra del hoy recurrente) dada su naturaleza y la finalidad instrumental que persiguen, resultan interdependientes y complementarias entre sí, en el sentido que únicamente, ejecutadas todas en forma integral, permiten la reparación del derecho constitucional vulnerado.

A continuación, analizaremos el cumplimiento de las medidas de reparación acorde al acontecer procesal y a las actuaciones de las autoridades universitarias dentro de la ejecución de la sentencia en análisis; así nos encontramos que respecto a la medida que "... se tomen las evaluaciones que no fueron oportunamente

tomadas, esto es Código de la Niñez y Adolescencia y Código Civil III”, el 16 de diciembre del 2011 el señor Jimmy Candell Soto, en calidad de rector de la Universidad Estatal Península de Santa Elena, pone a conocimiento del Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena que “... en atención a lo dispuesto por la sentencia dentro de la presente causa constitucional, se ha ordenado que se proceda a tomar las evaluaciones que no fueron oportunamente tomadas, esto es Código de la Niñez y la Adolescencia, Código Civil III” (fs. 185 del expediente constitucional).

De igual forma a fs. 201 del expediente de instancia consta el oficio N.º 454-CD-2011 suscrito el 16 de diciembre de 2011 por el doctor Tito Ramos Viteri, entonces director de Carrera de Derecho, en donde señala: “De acuerdo a lo dispuesto por la Jueza Constitucional, el Rector de la universidad dispuso el cumplimiento de la sentencia que consiste en rendir exámenes que corresponden a las materias en la que usted no cumplió el número requerido de asistencias del Tercer Semestre, por lo que debe contactarse con los profesores Ab. Arturo Clery Aguirre (Derecho de Familia, Niñez y Adolescencia) y Francisco Celleri Lascano (Código Civil III) para que rinda los mismos el martes 20 de diciembre de 2011 a la hora y lugar que ellos señalen”.

Lo antes expuesto denota que ha existido el cumplimiento de esta medida por parte de las autoridades de la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena, al haberse dispuesto que se recepte los exámenes de Código de la Niñez y Adolescencia y Código Civil III, por parte de docentes de esta institución de educación superior, los mismos que fueron rendidos y aprobados por el estudiante José Villao Villao conforme consta en el expediente constitucional; sin embargo, dentro de la integralidad de la decisión para lograr una adecuada reparación integral de los derechos del accionante, la sola recepción de los exámenes dispuestos en la sentencia constitucional en análisis no comporta un cumplimiento de la decisión, toda vez que aquello se complementaba con la medida de reparación relacionada con el registro de las calificaciones.

En ese orden de ideas, dentro de la parte resolutive de la sentencia hoy impugnada se observa que otra medida de reparación dispuesta, era que se asienten las notas de los exámenes rendidos en el tercer semestre. En aquel sentido, del análisis procesal se puede evidenciar serias contradicciones por parte de las autoridades de la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena, al momento de dar cumplimiento a esta disposición constitucional, pues conforme se ha destacado en líneas anteriores el registro inicial de calificaciones correspondientes a las asignaturas del tercer semestre no contemplaban las calificaciones reales asignadas al estudiante por parte de los docentes.

Aquello se ve evidenciado en los escritos contradictorios presentados por las autoridades universitarias dentro de la ejecución de la sentencia constitucional. Así, a fs. 235 del expediente de primera instancia el 9 de mayo de 2012 las autoridades de la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena, manifiestan: “... se comunicó a todos los profesores para que se le tomaran los exámenes y que se le registraran las notas correspondientes, obteniendo como resultado que **el accionante pierde el año por puntos en seis de las siete materias ...**” (Énfasis fuera del texto). Mientras que, a fs. 237 del expediente ibidem consta nueva documentación presentada el 14 de mayo del 2012 por las mismas autoridades de la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena, en donde consta un registro de calificaciones en donde se hace constar que el estudiante ha reprobado en las asignaturas de derecho laboral y derecho administrativo, denotando además que previamente no se habían asentado correctamente las calificaciones del estudiante, pese a que existía una orden expresa de hacerlo mediante la sentencia del 14 de diciembre de 2011 emitida por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena.

Lo anteriormente señalado permite observar que las autoridades universitarias dentro del caso concreto han cumplido de manera defectuosa y tardía la orden dispuesta por la judicatura constitucional dentro de su sentencia, ya que tuvieron que transcurrir cinco meses para que se asienten las notas de los exámenes rendidos en el tercer trimestre; lo cual en gran parte se debió a la información incorrecta respecto al registro de calificaciones del estudiante que tenía la institución de educación superior, lo cual generó una afectación a sus derechos constitucionales, puesto que producto del paso del tiempo el legitimado activo no pudo emprender en acciones tendientes a solventar las materias que según el registro académico había reprobado, *maxime* cuando ya se encontraba decurriendo el siguiente semestre sin que el estudiante ni siquiera tenga asentadas las notas del tercer semestre.

Aquello intentó ser subsanado por parte de las autoridades de la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena, quienes acatando lo dispuesto en auto de 15 de mayo de 2012 a las 09:07, por parte del Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Santa Elena quien ordenó “... sin dilación alguna que el ejecutado en el término perentorio de 72 horas de cumplimiento integral a la sentencia de primera y segunda instancia, que obran de autos y que se encuentran ejecutoriadas...”, el 17 de mayo dispuso al director de la Carrera de Derecho para que elabore la planificación de los módulos: DERECHO ADMINISTRATIVO I, DERECHO LABORAL (fs. 287 del expediente de primera instancia) con el objeto que el estudiante pueda continuar con sus estudios.

Sin embargo, el 18 de mayo del 2012 las mismas autoridades universitarias disponen que para poder cursar esas materias previamente el estudiante deberá matricularse en los módulos DERECHO ADMINISTRATIVO I, DERECHO LABORAL, debiendo presentar los respectivos comprobantes en la Dirección de Carrera de Derecho con el fin de recibir el horario de clase (fs. 288 del expediente constitucional de primera instancia); indicando posteriormente en escrito presentado el 28 de mayo del 2012 que el señor José Villao Villao no se ha presentado a matricularse hasta ese día.

Se debe señalar conforme consta en líneas anteriores que ni el escrito de 18 de mayo del 2012, ni el de 28 de mayo del 2012 fueron puestos en conocimiento del legitimado activo José Villao Villao, ni por parte de las autoridades universitarias, ni por la judicatura que los receptó, ante lo cual es evidente que el estudiante al desconocer estas disposiciones de la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena, no pudo matricularse y por ende no pudo cursar las asignaturas pendientes de aprobación, lo cual reflejó un incumplimiento sistemático de las sentencias constitucionales de primera y segunda instancia, más aun cuando las autoridades universitarias implementaron trabas procesal para dilatar el cumplimiento de dichas decisiones constitucionales.

Finalmente, se debe destacar que la tercera medida dispuesta era la consecuencia de la ejecución integral de las dos primeras medidas ordenadas en la sentencia constitucional impugnada, de ahí que la inejecución o defectuosa ejecución de alguna de ellas llevara como resultado el no cumplimiento de esta última.

Así, respecto a la tercera medida de reparación dispuesta –una vez rendidas y aprobadas será promovido al cuarto semestre– aquella deviene en la consecuencia del cumplimiento de las medidas de reparación anteriormente analizadas, las mismas que han sido cumplidas de manera defectuosa por parte de las autoridades universitarias, generando un incumplimiento constitucional, pues al no haberse registrado correctamente y en un tiempo prudencial las calificaciones del tercer semestre, y al no haberse notificado al legitimado activo de las materias que debía aprobar para ser promovido al cuarto semestre, aquel nunca pudo acceder a los medios implementados por la universidad para eventualmente poder ser promovido al siguiente semestre, es decir, esta tercera medida jamás pudo cumplirse por negligencia de las autoridades universitarias no atribuibles al hoy legitimado activo, quien conforme se ha detallado dentro del análisis se ha visto hasta la actualidad desprovisto de una adecuada reparación integral en sus derechos constitucionales.



Adicionalmente, se debe destacar que la Corte Constitucional del Ecuador mediante sentencia N.º 044-16-SIS-CC, dentro del caso N.º 0045-12-IS, dentro de un caso análogo en contra de la Universidad Estatal de la Península de Santa Elena, en relación a la importancia del cumplimiento integral de las medidas de reparación dispuestas en una sentencia constitucional señaló:

... En este contexto, conviene precisar que **las medidas de reparación, dada su naturaleza y la finalidad instrumental que persiguen, resultan interdependientes y complementarias, en el sentido que únicamente, ejecutadas todas en su conjunto, permiten la reparación del derecho vulnerado.** Así, la ejecución de unas y la inejecución de otras, no contribuye a la efectiva reparación integral dispuesta por el órgano jurisdiccional competente. De igual manera, cabe resaltar que las sentencias dictadas en procesos de garantías jurisdiccionales deben ser cumplidas infaliblemente y de manera integral, por los sujetos obligados a ello, salvo circunstancias fácticas o legales que hagan imposible su ejecución; de ahí que, no existe la posibilidad que los sujetos accionados elijan si la cumplen o no, o seleccionen las medidas de reparación que desean cumplir. En este sentido, la Corte Constitucional, para el período de transición, expresamente, ha dejado indicado que **“el incumplimiento de sentencias o resoluciones o, a su vez, el cumplimiento tardío de las mismas, puede traer consigo una serie de violaciones a derechos constitucionales y la reparación integral al derecho conculcado se torna en una necesidad (...)**

A la luz de las consideraciones jurídicas expuestas, se colige que las autoridades de la Universidad de Santa Elena estaban obligadas a cumplir con todas las medidas de reparación dispuestas en la sentencia constitucional”. (Énfasis fuera del texto)

En conclusión, dentro del caso *sub judice* las autoridades universitarias han dado un cumplimiento parcial a las disposiciones ordenadas por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Salinas, ratificadas por la Sala Unica de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena, pues si bien han permitido que el señor José Villao Villao rinda los exámenes de las asignaturas Código de la Niñez y Adolescencia y Código Civil III; aquella medida se complementaba con el registro oportuno de las notas de los exámenes rendidos en el tercer trimestre, lo cual conforme se ha observado del proceso constitucional evidenció serias incompatibilidades, pues los propios representantes de la Universidad estatal de la Provincia de Santa Elena en sus escritos presentados dentro de la ejecución de las sentencias constitucionales denotan un error en cuanto a la información de las notas asentadas en el registro académico del legitimado activo, lo cual generó una dilación innecesaria en cuanto a dicho registro, generando una vulneración sistemática de los derechos del accionante y un incumplimiento progresivo de las sentencias impugnadas, lo que a su vez impidió que el estudiante pueda ser promovido al cuarto semestre, generándose como consecuencia un incumplimiento de las decisiones constitucionales impugnadas.

La Corte Constitucional ha señalado reiteradamente que un proceso constitucional se puede entender como finalizado, únicamente cuando se ha cumplido de manera integral las medidas de reparación dispuestas en una sentencia constitucional. Así, en en sentencia N.º 012-09-SIS-CC, expresó:

A partir de esta necesidad, la Constitución de la República ha planteado la existencia de la denominada ‘jurisdicción abierta’, por lo cual, los procesos judiciales sólo terminan con la aplicación integral de la sentencia o reparación; en otras palabras “la causa no termina con la expedición de la sentencia sino hasta que se haya cumplido con todos los actos conducente a la reparación integral”<sup>2</sup>.

Una vez que se ha precisado el incumplimiento de las sentencias constitucionales dentro del presente caso, conviene precisar que los diversos cambios originados en el sistema de educación superior, han derivado en la actualidad en el cierre de la carrera de derecho dentro de la Universidad Estatal Península de Santa Elena. Este evento se puede colegir a partir de la revisión de la oferta académica constante en la página web de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; información pública, puesta a disposición de la ciudadanía por la institución competente.

Esta situación complejiza la ejecución del fallo demandado en la actualidad; lo cual, sin embargo, no enerva la responsabilidad que tenían las autoridades universitarias de cumplir la sentencia constitucional demandada como incumplida, toda vez que, a la fecha de ejecutoriada las decisiones impugnadas, la carrera de derecho se encontraba en curso, conforme lo han reconocido las propias autoridades universitarias dentro del acontecer procesal.

En consecuencia, de haber actuado oportuna y diligentemente las autoridades universitarias, hubiera sido posible la ejecución de todas las medidas de reparación ordenadas en la decisión emitida el 14 de diciembre de 2011 por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Salinas, dentro de la acción de protección N.º 775-2011, ratificada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena mediante sentencia de 21 de abril de 2012, situación que dadas las circunstancias actuales resulta complejo de ejecutar, por lo que atendiendo al principio de *restituido in integrum* corresponde a esta Corte Constitucional repararlas adoptando las medidas pertinentes que actualmente garanticen una reparación integral de los derechos del accionante.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 012-09-SIS-CC, caso N.º 0007-09-IS.

### 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 existe un incumplimiento parcial de la sentencia dictada el 14 de diciembre de 2011 por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Salinas, dentro de la acción de protección N.º 775-2011, la cual fue ratificada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena mediante sentencia de 21 de abril de 2012.
2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencia planteada.
3. Como medidas de reparación integral se establecen:
  - 3.1 Como medida de reparación simbólica, se dispone que la Universidad Estatal Península de Santa Elena, a través de sus actuales representantes, ofrezca disculpas públicas al accionante José Daniel Villao Villao, en uno de los diarios de circulación nacional, en un plazo máximo de 15 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia. En dicha publicación, las autoridades universitarias, deberán reconocer su responsabilidad en el incumplimiento de la sentencia dictada el 14 de diciembre de 2011 por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil del cantón Salinas, dentro de la acción de protección N.º 775-2011, la cual fue ratificada por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Santa Elena mediante sentencia de 21 de abril de 2012.
  - 3.2 De conformidad con lo que establece el artículo 132 de la Ley Orgánica de Educación Superior, las materias aprobadas por el accionante en la Universidad Estatal Península de Santa Elena, deberán ser reconocidas por parte de todas las instituciones que integran el sistema de educación superior, en el evento que el señor José Daniel Villao Villao decida continuar con sus estudios en alguna de ellas.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

  
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: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia del juez Manuel Viteri Olvera, en sesión del 28 de junio del 2017. Lo certifico.

  
JPCH/msb


  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**



**CASO Nro. 0040-12-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 martes 04 de julio del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

JPCH/JDN



Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General





Quito, D. M., 30 de junio de 2017

**SENTENCIA N.º 027-17-SIS-CC**

**CASO N.º 0079-11-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 19 de julio de 2011, el señor cabo segundo de Policía, Washington Raúl Roche Guerrero, por sus propios derechos, presentó acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales en contra de los señores José Ricardo Serrano Salgado en calidad de ministro del Interior y del General de Distrito, Fausto Patricio Franco López en calidad de comandante general de la Policía Nacional, por el presunto incumplimiento de la Resolución N.º 0009-2008-RA dictada por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 24 de noviembre de 2008.

El 19 de julio del 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el suplemento del Registro Oficial N.º 127 del 10 de febrero de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 0079-11-IS, tiene relación de objeto y acción con el caso N.º 0009-08-RA, el mismo que se encuentra resuelto.

En virtud del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, el 21 de julio de 2011, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional, Nina Pacari Vega.

Mediante providencia del 6 de febrero de 2012, la jueza constitucional, Nina Pacari Vega, avocó conocimiento de la causa N.º 0079-11-IS y dispuso notificar con el contenido de la demanda de acción de incumplimiento de sentencia al ministro del Interior, a fin de que en el término de 5 días, remita un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento que se demanda.

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

A través del memorando N.º 001-CCE-SEG-SUS-2013 del 7 de enero de 2013, el secretario general de la Corte Constitucional, Jaime Pozo Chamorro, en razón del sorteo de causas efectuado el 3 de enero de 2013, en la sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, remitió la causa N.º 0079-11-IS, al juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en conocimiento del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la jueza constitucional.

En providencia dictada el 11 de mayo del 2017, la abogada Marien Segura Reascos en calidad de jueza sustanciadora avocó conocimiento de la presente causa y en lo principal, convocó a las partes a audiencia pública a celebrarse el 30 de mayo del 2017; asimismo, dispuso que se notifique con el contenido de la demanda y providencia a la Unidad Judicial de Pichincha (ex juez cuarto de lo civil de Pichincha), al ministro del Interior y al comandante general de la Policía Nacional, a fin de que en el término de cinco días remitan un informe respecto del incumplimiento que se demanda, a la Procuraduría General del Estado y al legitimado activo en las casillas constitucionales señaladas para el efecto.

En providencia dictada el 16 de mayo del 2017, la jueza constitucional dispuso el diferimiento de la audiencia para el 6 de junio del 2017.

### **De la solicitud y sus argumentos**

Señala el accionante que la Resolución N.º 0009-2008-RA, expedida por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 24 de noviembre de 2008, fue cumplida de manera parcial por la Policía Nacional, por cuanto únicamente se lo reincorporó al servicio activo de dicha institución a partir del 9 de marzo de 2009; sin embargo, no se le pagaron los sueldos, emolumentos y más beneficios de ley.

### **Pretensión concreta**

En razón de los argumentos expuestos, el accionante solicitó a la Corte Constitucional lo siguiente:

En virtud de lo expuesto y amparado en lo que dispone el Art. 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, acudo ante Usted y solicito muy comedidamente que se acepte esta mi demanda de Acción de Incumplimiento de Sentencia Constitucional, luego del trámite respectivo disponga a las autoridades demandadas se dignen dar cumplimiento a la Sentencia No. 0009-2008-RA expedida por la Tercera Sala de la H. Corte Constitucional para el Período de Transición, esto es me paguen todas las remuneraciones, emolumentos y más beneficios de ley que deje de percibir desde el día 10 de agosto del 2006, fecha en que fui dado de baja de las filas policiales, hasta el día 9 de marzo del 2009, fecha en que se acata la citada Resolución; así mismo requiero que el señor Juez Cuarto de lo Civil de Pichincha, de cumplimiento a la disposición contenida en el artículo 164 numeral 2 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

### **Decisión judicial alegada como incumplida**

La decisión constitucional que el accionante señala como incumplida es la resolución dictada por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 24 de noviembre de 2008, dentro de la causa N.º 0009-2008-RA, decisión que en lo principal dispone:

#### **TERCERA SALA**

**Quito, D.M., 24 de noviembre de 2008**

**Juez ponente: Señor Doctor Patricio Herrera Betancourt**

**RESOLUCIÓN No. 0009-2008-RA**

**En el caso signado con el No. 0009-2008-RA**

**(...) CONSIDERACIONES**

**(...) CUARTO.-** En lo principal, del análisis de las piezas procesales incorporados al presente expediente, se desprende claramente que la sanción impuesta al recurrente, esto es, la baja o separación definitiva de la institución policial constituye una palmaria violación a la norma contenida en el numeral 3 del Art. 24 de la Ley Suprema, sencillamente porque es in extremis desproporcionado en función de la falta presuntamente cometida por el actor que se circunscribe a haber cometido un altercado verbal con otro miembro de la misma institución en un centro de diversión nocturna, en momentos en que el demandante no se encontraba en servicio. Causa admiración que durante el trámite disciplinario realizado nada se haya dicho respecto de la situación del otro policía involucrado en el hecho. Ahora bien, es un criterio jurídico aceptado en todo el Ecuador que las sanciones dentro de la Policía Nacional, se graduaran en atención a la gravedad, trascendencia del hecho, antecedentes del infractor y el peligro potencial creado. Ello debe motivar la actuación del órgano sancionador a circunscribirse a criterios objetivos para graduar apropiadamente la sanción a imponer a efectos de que no suponga un incorrecto ejercicio de discrecionalidad por su parte. [...] **SEPTIMO.-** Por último, resulta imprescriptible señalar que los sistemas de sanción dentro de la policía

Nacional no pueden sustentarse de modo alguno en normas violatorias a las garantías ciudadanas fundamentales consagradas en la ley, tienen que ser objetivos tanto para resolver los casos en los que el efectivo policial no cumple con las funciones asignadas, como para evitar los castigos injustos, derivados de presiones personales o de una mala apreciación de los superiores. Resulta inconcebible suponer que la sanción e incluso la salida de un efectivo que pertenece al servicio profesional policial se base en criterios subjetivos, violando además de las garantías del debido proceso precedentemente señaladas, aquella que se encuentra determinada en el numeral 3 del Art. 23 de la ley Suprema de 1998, que hace referencia a la debida proporcionalidad que habrá que observarse para aplicar sanciones que sean acordes a la infracción cometida. De ahí que sancionar con la baja de las filas policiales a un ser humano por el hecho de haber mantenido una discusión con uno de sus superiores en un centro de diversión, constituye abiertamente una sanción exagerada. Los métodos típicos de las “venganzas burocráticas” o de las consideraciones políticas que reclaman lealtades personales en lugar de responsabilidades institucionales, le causan mucho daño a la imagen institucional. (...)

**RESUELVE:**

- 1.- Revocar la resolución venida en grado; y, en consecuencia conceder la acción de amparo constitucional propuesta por el señor Washington Raúl Roche Guerrero;
- 2.- Devolver el expediente al Juez de Instancia para los fines previstos en los artículos 55 y 58 de la Ley Orgánica de Control Constitucional. Notifíquese y Publíquese”.

## **Informes presentados**

### **Comandancia General de la Policía Nacional**

El 13 de febrero de 2012, el doctor Pedro Marcelo Carrillo Ruiz en calidad de coronel de Policía de E. M., director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, remitió a la Corte Constitucional el escrito constante a fs. 19 del expediente constitucional, el cual contiene el informe requerido por la Corte Constitucional, el mismo que en lo principal, señala lo siguiente:

Que el sargento segundo de Policía, Washington Raúl Roche Guerrero, ha sido sancionado por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, por haber encuadrado su conducta en una de las faltas atentatorias o de tercera clase, establecidas en el artículo 64 numerales 5 y 26 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, que dice: “Los que ejecutaren cualquier acto que revele falta de consideración y respeto al superior, dentro o fuera del servicio (...) Realizar actos de manifiesta violencia o indisciplina contra un superior siempre que el hecho no constituya delito”; por lo cual, precisa que presenta acción de amparo Constitucional cuya pretensión según consta en la demanda ha sido “... se me restituya a mi cargo que ostentaba hasta el 10 de agosto de 2006, esto es en el grado de cabo segundo de Policía, del cual fui dado de baja, reconociéndome todos mis derechos, grados y honores propios de mi nivel jerárquico policial”.

Precisa que esta acción de amparo constitucional recayó en el Juzgado Cuarto de lo Civil de Pichincha, el cual resuelve negar la acción de amparo constitucional y ante la apelación presentada por el recurrente, conoce la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, la misma que revoca y acepta el amparo constitucional presentado por el sargento segundo de Policía Nacional Washington Raúl Roche Guerrero, disponiendo textualmente: “1.- Revocar la resolución venida en grado y en consecuencia conceder la acción de amparo constitucional propuesta por el señor Washington Raúl Roche Guerrero”.

Establece que ante esta circunstancia, la Policía Nacional en calidad de institución obediente y no deliberante a través del Consejo de Clases y Policías, organismo encargado de regular la situación profesional de clases y policías, emite la Resolución N.º 2009-009-CG-IB-PAL del 16 de marzo del año 2009, publicada en la Orden General N.º 055 para el 24 de marzo del 2009, en cuya parte principal, señala “... 1.- ACATAR la Resolución, de fecha 24 de noviembre del 2008, emitida por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, dentro de la Acción de Amparo No. 0009-2008-RA, propuesto por el señor Cabo Segundo de Policía Roche Guerrero Washington Raúl (...) 2.- Dejar sin efecto la Resolución No. 206-077-CG-B-STD-SCP, Publicado en Orden General No. 167, del 30 de agosto del 2006, mediante la cual ha sido dado de baja de las filas Policiales el señor Cabo Segundo de Policía ROCHE GUERRERO WASHINGTON RAUL, por un Tribunal de Disciplina; por lo tanto, se le designa a prestar sus servicios en el CTD-CP17-JPSR-SR-GUALAQ-OPERATIVO (...) 3.- Publíquese la presente Resolución en la Orden General, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en el Art. 87”.

En consecuencia manifiesta que la Institución ha dado estricto cumplimiento al fallo emitido por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición.

Asimismo, en cuanto a la alegación del accionante de que no se han pagado los sueldos, emolumentos y más beneficio de ley, desde el 10 de agosto del 2006 hasta el 9 de marzo del 2009, que la Corte Constitucional no es el organismo competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento, en razón de que el accionante al pretender reclamar el pago de sus remuneraciones mensuales que presuntamente no le ha cancelado la institución policial desde su baja de las filas policiales hasta su incorporación a la misma, debería recurrir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, por ser la autoridad competente para conocer sobre reclamos económicos por parte del accionante.



Adicionalmente, señala que de conformidad con lo establecido en el artículo 275 del Código de Procedimiento Civil, que dispone que los decretos, autos y sentencias expresarán con claridad lo que se manda o resuelve, la sentencia de la Corte Constitucional nada dice respecto del pago de haberes, así como que en la demanda no se pide en forma específica el pago de ningún valor económico, por lo que precisa que el accionante debe acudir a la vía correcta, la cual es la contenciosa.

Por lo expuesto, solicita que se deseche por improcedente la acción de incumplimiento.

Asimismo, mediante escrito presentado el 24 de mayo del 2017, comparece el coronel de Policía, Fabián Duarte Salas, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional en calidad de delegado del ministro del Interior y en lo principal, señala que:

Adjunta a la presente un informe ejecutivo N.º 2017-004-HCCP-PN del 19 de mayo del 2017, emitido por el H. Consejo de Clases y Policías, en el cual se demuestra que se ha dado estricto cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia dentro de la causa N.º 0009-2008-RA del 24 de noviembre del 2008, expedida por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, conjuntamente con las resoluciones emitidas por los diferentes organismos policiales con respecto al trámite administrativo que se ha dado para la reincorporación del señor Washington Raúl Roche Guerrero a la Policía Nacional.

En relación a la pretensión que se demanda por parte del sujeto activo, en cuanto al pago de los sueldos, emolumentos y más beneficios de ley que ha dejado de percibir desde el 10 de agosto de 2006, fecha que ha sido dado de baja de las filas policiales hasta el 9 de marzo del 2009, fecha en que se ha publicado la Orden General N.º 004 mediante la cual se acata lo dispuesto por autoridad competente, indica que el ordenador del gasto para este tipo de reparaciones económicas de existir, es el ministro del Interior conjuntamente con la Dirección Nacional Financiera de la Policía Nacional, siempre y cuando se establezca en la sentencia la reparación económica al accionante, cosa que no se menciona en la Resolución N.º 0009-2008-RA del 24 de noviembre del 2008, que en su parte pertinente resuelve: “... 1.- Revocar la Resolución venida en grado; y, en consecuencia conceder la acción de amparo constitucional propuesta por el señor Washington Raúl Roche Guerrero.- 2.- devolver el expediente al Juez de instancia para los fines previstos en los artículos 55 y 58 de la Ley Orgánica de Control Constitucional...”.

En consecuencia establece que en ninguna parte se conmina a la parte accionada a ningún tipo de reparación económica, tampoco se indica que se pague sueldo alguno o que se cancele algún beneficio de ley.

### **Unidad Judicial Civil con Sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha**

De fojas 67 a la 70 del expediente constitucional N.º 0079-11-IS, consta el oficio N.º 04104-UJCSDMQPP-2017 del 25 de mayo de 2017, suscrito por el abogado José Raúl Valencia Arias, secretario de la Unidad Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, en el cual, dando contestación a lo ordenado por la jueza constitucional, expone:

... de la revisión de las actuaciones procesales en la presente acción de AMPARO CONSTITUCIONAL, desde el día 3 de diciembre del 2008, en que se ha presentado en esta judicatura, la Resolución emitida por la Corte Constitucional el día 24 de noviembre del 2008, concediendo la acción de Amparo Constitucional propuesta por el señor WASHINGTON RAUL ROCHE GUERRERO, misma que conforme consta de autos oportunamente ha sido notificada al Señor Comandante General de la Policía Nacional en el casillero 3948 señalado para efecto, se verifica que pese a que dichas actuaciones judiciales han sido notificadas en el casillero judicial antes señalado y requerido mediante oficio No. 1237-JCCP-EH de fecha 16 de septiembre del 2009, el cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional; esto es, la restitución del cargo ostentado por el accionante hasta el 10 de agosto del 2006, en el grado de CABO SEGUNDO DE POLICIA, del que fue dado de baja y el reconocimiento de todos los derechos, grados y honores propios de su nivel jerárquico (...) la Institución Policial no ha dirigido a esta judicatura ninguna información en relación con lo dispuesto por la Corte Constitucional y requerido por la Judicatura...

### **Audiencia pública**

Conforme la razón sentada por la actuaria del despacho el 6 de junio del 2017, tuvo lugar la audiencia pública celebrada dentro del presente caso, a la cual asistieron el abogado Ricardo Velasteguí en calidad de juez de la Unidad Judicial de lo Civil de Pichincha; el doctor Fabián Salas Duarte en calidad de representante de la Comandancia General de la Policía Nacional y delegado del ministro del Interior, como legitimados pasivos; sin contar con la presencia del accionante y del delegado del procurador general del Estado, pese a encontrarse debidamente notificados.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, de conformidad con lo previsto en el artículo 436, numeral 9 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 162 a 165 de la LOGJCC, y el artículo 3 numeral 11 de la Codificación Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Alcance, finalidad y objeto de la acción de incumplimiento

El cumplimiento 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 así como también garantizar la eficacia y eficiencia de la administración de justicia constitucional.

La Corte Constitucional, para el período de transición, cuyo criterio es ratificado por este Organismo, en su jurisprudencia vinculante constante en la sentencia N.º 001-10-PJO-CC, dictada dentro del caso N.º 0999-09-JP, en su numeral 47, determinó que “los mecanismos de cumplimiento de sentencias, resoluciones y dictámenes constitucionales se constituyen *per se* en auténticas garantías jurisdiccionales de protección y reparación de derechos constitucionales”.

De igual forma, mediante la sentencia N.º 042-16-SIS-CC, dictada dentro del caso N.º 0018-15-IS, por la Corte Constitucional, manifestó lo siguiente:

... este Órgano constitucional mediante acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, no puede entrar a analizar el asunto que fue materia de la acción de protección [o cualquier acción constitucional previa], 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 ...

A demás esta Corte mediante la sentencia N.º 001-13-SIS-CC, dentro de la causa N.º 0015-12-IS, señaló que el alcance de la acción de incumplimiento implica:

... 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 ha cumplido con lo ordenado, o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional comparte el criterio expuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia dictada el 5 de julio de 2011, dentro del caso *Mejía Idrovo vs. Ecuador*, en lo que respecta a que:

104. (...) la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y por, ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado (...) 105. La Corte considera que la ejecución de las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, *inter alia*, de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial, y estado de derecho. La Corte concuerda con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al considerar que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora.

Finalmente se evidencia que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales tal y como fue concebida por el constituyente y desarrollada por el legislador y por este Organismo en su jurisprudencia, constituye una garantía jurisdiccional cuya naturaleza se orienta al cumplimiento de la sentencia constitucional que no ha sido ejecutada para de esta manera garantizar una efectiva reparación integral.

### **Determinación de los problemas jurídicos**

La Resolución N.º 0009-2008-RA de 24 de noviembre de 2008, adoptada por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la causa N.º 0009-2008-RA, aceptó el amparo constitucional propuesto por el señor Washington Raúl Roche Guerrero.

Sin embargo, en la demanda de acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales materia de la presente acción presentada el 19 de julio de 2011, Washington Raúl Roche Guerrero en calidad de accionante, señaló que la resolución descrita en el párrafo precedente no ha sido cumplida de manera integral por la Policía Nacional dado que si bien fue reintegrado a dicha institución no se le habrían cancelado las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que estuvo separado de su cargo.

Por otro lado, consta del expediente constitucional que la Policía Nacional del Ecuador a través de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica emitió un informe, suscrito por el coronel de Policía de E. M., doctor Fabián Salas Duarte, director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional, en que señala que dentro de la resolución del 24 de noviembre de 2008, no se conmina a la parte accionada a ningún tipo de reparación económica; tampoco se indica que se pague sueldo alguno o que se cancele algún beneficio de ley, y en caso de existir

algún tipo de reparación económica, se debe realizar el reclamo ante la autoridad competente.

En virtud de lo anotado, esta Corte Constitucional, previo a establecer si existe incumplimiento de la Resolución N.º 0009-2008-RA del 24 de noviembre de 2008, considera menester determinar si la aceptación de la acción de amparo que consta de la citada resolución constitucional incluye además del reintegro del accionante a su puesto, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir. De ahí que el examen se realizará en torno a los siguientes problemas jurídicos.

1. La resolución dictada por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 24 de noviembre de 2008, dentro del amparo constitucional N.º 0009-2008-RA, a más del reintegro del accionante a la Policía Nacional, ¿implicaba el pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que estuvo inconstitucionalmente separado de su cargo?
2. Las autoridades de la Policía Nacional ¿cumplieron integralmente con la resolución del 24 de noviembre de 2008, adoptada por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la causa N.º 0009-2008-RA?

#### **Resolución de los problemas jurídicos planteados**

- 1. La resolución dictada por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 24 de noviembre de 2008, dentro del amparo constitucional N.º 0009-2008-RA, a más del reintegro del accionante a la Policía Nacional, ¿implicaba el pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que estuvo inconstitucionalmente separado de su cargo?**

A efectos de dar contestación al problema jurídico planteado, la Corte Constitucional del Ecuador procederá a hacer una breve referencia a los hechos que precedieron a la emisión de la decisión judicial acusada de incumplida.

Del análisis del expediente constitucional, a fs. 61, consta la acción de amparo constitucional propuesta por Washington Raúl Roche Guerrero en contra del comandante general de la Policía Nacional, en la cual se desprende que alegó que entro a formar parte de la Policía Nacional hace 10 años, que hasta el día que lo separaron, llegó a obtener el grado de cabo segundo de Policía, laborando en el grupo de consignas del UVC-CP-2 Guayaquil, a la cual alegó ha servido con honor, altivez, respeto y disciplina; actuaciones que se reflejan en su hoja de



vida, no obstante fue suspendido por parte de sus superiores generándose la vulneración de sus derechos constitucionales.

En efecto, el accionante manifestó que con telegrama N.º 2006-795-DGP-SCP y fax N.º 468743 del 29 de mayo del 2006 respectivamente, suscrito por el director nacional de personal de la Policía Nacional, se dispone que el 10 de junio del 2006, concurra a rendir el examen de ascenso de grado, por lo cual señaló que en aquel día cumplió con la señalada actividad académica, lo cual de ninguna forma implicó desatender sus responsabilidades laborales.

No obstante, precisó que ese día fue perseguido por el subteniente de Policía Jaime Santiago Guevara, en contubernio con Daniel Bustillos Mena, a efectos de armar un montaje para acusarle de encontrarse borracho insultando a su superior. En consecuencia, estableció que la resolución emitida por el Tribunal de Disciplina del 10 de agosto del 2006, no se ajusta a la realidad de los hechos.

Por todo lo expuesto, el accionante solicitó se conceda el amparo constitucional y se disponga que el Comandante General de la Policía Nacional lo restituya al cargo que ostentaba hasta el 10 de agosto del 2006, esto es al grado de cabo segundo de Policía, del cual fue dado de baja, reconociéndole todos sus derechos, grados y honores propios de su nivel jerárquico policial.

Esta acción correspondió ser conocida por el juez cuarto de lo civil de Pichincha, autoridad jurisdiccional que mediante la resolución del 13 de diciembre del 2007 a las 10:28, rechazó la acción de amparo constitucional, decisión sobre la cual el accionante interpuso recurso de apelación para ante el Tribunal Constitucional.

Es en este contexto que la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, emitió la Resolución N.º 0009-2008-RA del 24 de noviembre del 2008, en la cual, resuelve:

1. Revocar la Resolución venida en grado; y, en consecuencia conceder el amparo constitucional propuesto por Washington Raúl Roche Guerrero.
2. Devolver el expediente al Juez de instancia para los fines previstos en los artículos 55 y 58 de la Ley de Control Constitucional.- NOTIFIQUESE.

Para llegar a esta conclusión, la Corte Constitucional, para el período de transición, en el numeral séptimo de la mentada resolución, estableció el siguiente argumento:

SÉPTIMO.- Por último, resulta imprescindible señalar que los sistemas de sanción dentro de la Policía Nacional no pueden sustentarse de modo alguno en normas violatorias a las garantías ciudadanas fundamentales consagradas en la Ley, tienen que ser objetivos tanto

para resolver los casos en los que el efectivo policial no cumple con las funciones asignadas, como para evitar los castigos injustos, derivados de presiones personales o de una mala apreciación de los superiores. Resulta inconcebible suponer que la sanción e incluso la salida de un efectivo que pertenece al servicio profesional policial se basen en criterio subjetivos, violando además de las garantías del debido proceso precedentemente señaladas, aquella que se encuentra determinada en el numeral 3 del Art. 23 de la Ley Suprema de 1998 que hace referencia a la debida proporcionalidad que habrá que observarse para aplicar sanciones que sean acordes a la infracción cometida. De ahí que, sancionar con la baja de las filas policiales a un ser humano por el hecho de haber mantenido una discusión con uno de sus superiores en un centro de diversión constituye abiertamente una sanción exagerada. Los métodos típicos de las “venganzas burocráticas” o de las consideraciones políticas que reclaman lealtades personales en lugar de responsabilidades institucionales, le causan mucho daño a la imagen institucional.

Es decir, la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que se vulneraron los derechos constitucionales del accionante por cuanto se aplicó una sanción desproporcional por parte de la Policía Nacional, lo cual guardó relación con lo determinado en el considerando sexto de la resolución, en la que concluyó que al accionante no se le concedió el derecho a presentar argumentos y pruebas de descargo a su favor.

Lo cual se traduce en que la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que la resolución impugnada a través de la acción de amparo constitucional, vulneró derechos constitucionales.

Por consiguiente, la resolución de la Corte Constitucional, para el período de transición, debe ser entendida en su sentido integral, esto por cuanto el efecto de aceptar la acción de amparo constitucional además de implicar el reintegro del accionante a puesto de trabajo, significa dejar sin efecto todos los actos que se generaron como consecuencia del acto vulneratorio de derechos constitucionales.

Así, la Corte Constitucional del Ecuador en un caso que planteaba un patrón fáctico similar como lo es el caso N.º 0059-13-IS, dictó la sentencia N.º 063-16-SIS-CC del 12 de octubre de 2016, en la cual, estableció:

De la lectura de la resolución constitucional transcrita en líneas anteriores, se puede colegir que la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, revocó la decisión del juez vigésimo octavo de lo civil de Guayaquil, y se circunscribió a “conceder la acción de amparo propuesta por Nixon Leex Micolta Bazán”, sin otro señalamiento adicional.

En el caso *sub examine*, el legitimado activo de la acción constitucional, en su escrito inicial, ha sido enfático en señalar (...) que la causa debe ser reparada en su integridad, por lo que solicita que se cumpla con el pago de sus haberes por concepto de sueldos que ha dejado de percibir...

De lo expuesto, esta Corte determina que el efecto que produce la Resolución Constitucional N.º 0198-07-RA, objeto de esta garantía constitucional, es que ~~la misma~~ se entenderá cumplida solo cuando en primer lugar, el accionante sea reintegrado a su puesto de trabajo y en segundo lugar, cuando se cancele al señor Nixon Leex Micolta Bazán, las remuneraciones por todo el tiempo que estuvo fuera de la Policía Nacional.

En igual sentido, la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 015-17-SIS-CC dictada dentro del caso N.º 0075-11-IS, estableció:

En el caso *sub judice*, la resolución dictada por los jueces de la Segunda Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, declaró que el acto administrativo impugnado vulneró el derecho al trabajo del accionante Víctor Manuel Chicaiza Quinatoa, por tanto, la misma lleva implícita la reparación integral del derecho vulnerado en su integralidad, siendo ésta la reparación económica. Dicha reparación no ha sido cumplida por la entidad obligada, por lo que esta Corte concluye que se configuró el incumplimiento de la Resolución N.º 0020-2009-RA.

Por consiguiente, la resolución constitucional debía ser cumplida no solo reintegrando al accionante a su puesto de trabajo sino además pagándole las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que fue separado, puesto que solo de esta forma se repararan integralmente los derechos del accionante que fueron vulnerados.

**2. Las autoridades de la Policía Nacional ¿cumplieron integralmente con la resolución del 24 de noviembre de 2008, adoptada por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la causa N.º 0009-2008-RA?**

Conforme ha sido señalado, la resolución del 24 de noviembre de 2008, adoptada por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la causa N.º 0009-2008-RA, resolvió:

- 1.- Revocar la resolución venida en grado; y, en consecuencia, conceder la acción de amparo constitucional propuesta por el señor Washington Raúl Roche Guerrero.
- 2.- Devolver el expediente al Juez de instancia para los fines previstos en los artículos 55 y 58 de la Ley Orgánica de Control Constitucional.- Notifíquese y Publíquese.

Por consiguiente, tal como fue determinado en el primer problema jurídico, la resolución constitucional debía ser cumplida a través de dos acciones: por un lado, el reintegro del accionante a su puesto de trabajo y por otro lado, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que fue separado. En consecuencia, a continuación la Corte Constitucional procederá a determinar si estas medidas fueron efectivamente cumplidas.

### **Reintegro del accionante a su puesto de trabajo**

De la revisión del expediente constitucional N.º 0079-11-IS, se advierte que de fojas 1 a la 4 del mismo, consta la Orden General N.º 004 del 9 de marzo de 2009, suscrita por el ingeniero Jorge Erazo Miranda, general inspector, director general de la Policía Nacional en la que se conoce la Resolución del Consejo de Clases y Policías N.º 2009-0130-CCP-PN, mediante el cual se dispuso la reincorporación del accionante a su puesto de trabajo. Así, la resolución a la que se ha hecho referencia señala:

Acatar la Resolución, de fecha 24 de noviembre del 2008, emitida por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, dentro de la Acción de Amparo No. 0009-2008-RA, propuesto por el señor Cabo Segundo de Policía ROCHE GUERRERO WASHINGTON RAÚL. Solicitar muy comedidamente al señor Comandante General de la Policía Nacional, se digne dejar sin efecto la Resolución No. 2006-077-CG-B-STD-SCP, publicada en Orden General No. 167, del 30 de agosto del 2006, mediante la cual fue dado de baja de las filas policiales, el señor Cabo Segundo de Policía ROCHE GUERRERO WASHINGTON RAUL, por el Tribunal de Disciplina; y designarle un cargo en el servicio policial de acuerdo a su grado.

Lo cual es además reiterado por los legitimados pasivos en la contestación a la demanda, dentro de la cual señalan que el accionante fue restituido al cargo que ocupaba antes de su separación (fs. 18 a la 21 del expediente constitucional).

Del análisis del texto de la demanda de acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales formulado por el señor Washington Raúl Roche Guerrero, se advierte con claridad su conformidad respecto al cumplimiento de la primera medida de reparación integral dictada por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, en tanto señala que: “La Policía Nacional dio cumplimiento parcialmente a la Resolución expedida por la Tercera Sala del Tribunal Constitucional para el Período de Transición, por cuanto únicamente me reincorporo al servicio activo...”.

Por lo que, la Corte Constitucional considera que no existe nada que verificar respecto a esta medida, la cual conforme lo expresado por el propio accionante ha sido cumplida a cabalidad.

### **Pago de remuneraciones dejadas de percibir**

Respecto de la segunda medida de reparación integral, se observa que el accionante en su demanda de acción de incumplimiento determina que esta medida no fue cumplida, por cuanto únicamente fue reincorporado, sin que se le hayan pagado los sueldos, emolumentos y más beneficios de ley que dejó de



percibir desde el 10 de agosto del 2006; fecha en que fue dado de baja, hasta el día de su reintegro esto es el 9 de marzo del 2009.

En efecto, del análisis del expediente constitucional, se desprende que la orden general por medio de la cual se dispuso el reintegro del accionante a su puesto de trabajo, no dispuso nada respecto del pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

Asimismo, se observa que en la contestación a la demanda presentada por la Comandancia General de la Policía Nacional, el 17 de febrero del 2012, se determina que:

El accionante en su demanda de incumplimiento manifiesta que no se le ha pagado los sueldos, emolumentos y más beneficios de ley, desde el 10 de agosto del 2006, hasta el 09 de marzo del 2009, fecha en la que se acata la Resolución de la Tercera Sala de la Corte Constitucional para el período de transición; debo manifestar, a su autoridad señora Jueza, con el debido respeto y consideración, que Usted no es el organismo competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento, en razón de que el accionante al pretender reclamar el pago de sus remuneraciones mensuales que presuntamente no le ha cancelado la Institución Policial desde su baja de las filas policiales hasta su incorporación de la misma, debería recurrir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por ser la autoridad competente (...). (... ) a más de esto, el Art. 275 del Código de Procedimiento Civil dispone: “Los decretos, autos y sentencias expresarán con claridad lo que se manda o resuelve (... )”; la sentencia de la Corte Constitucional nada dice respecto al pago de haberes, de igual forma en la propia demanda no se pide en forma específica el pago de ningún valor económico, por lo que si la actual pretensión del señor Sargento Segundo de Policía Washington Raúl Roche Guerrero, es el pago de haberes, debe acudir a la vía correcta, que es la contenciosa.

En igual sentido, mediante escrito del 24 de mayo del 2017, constante a fs. 44 del expediente constitucional, comparece el director nacional de asesoría jurídica de la Policía Nacional en calidad de delegado del ministro del Interior, el cual en lo principal, determina:

... en relación a la pretensión que se demanda por parte del sujeto activo al pago de los sueldos, emolumentos y más beneficios de ley que ha dejado de percibir desde el día 10 de agosto del 2006, fecha que ha sido dado de baja de las filas policiales hasta el día 9 de marzo del 2009, fecha en que se publica la Orden General No. 044 mediante la cual se acata lo dispuesto por autoridad competente, al respecto debo indicar que el ordenador del gasto para este tipo de reparaciones económicas de existir las, es el señor Ministro del Interior conjuntamente con la Dirección Nacional Financiera de la Policía Nacional, siempre y cuando se establezca en sentencia la reparación económica del accionante, cosa que no se establece en la RESOLUCIÓN No. 0009-2008-RA...

Es decir, el legitimado pasivo en su contestación a la demanda, establece que no corresponde el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, por cuanto a su



criterio no fueron ordenadas en la resolución constitucional, lo cual conforme fue expuesto carece de sentido, por cuanto las decisiones constitucionales deben ser cumplidas en su integralidad, esto es ubicando a las víctimas en la misma situación que se encontraban al momento anterior a la vulneración de derechos.

Este criterio fue reiterado por la Comandancia General de la Policía Nacional en la audiencia pública celebrada dentro del presente caso, el 6 de junio del año en curso, en la cual señalaron que no se cancelaron las remuneraciones dejadas de percibir al accionante, por cuanto no fueron ordenadas en la resolución constitucional.

De igual forma, se evidencia del análisis del proceso que no existe constancia alguna del pago de las remuneraciones, emolumentos y beneficios de ley dejados de percibir desde que el accionante fue separado de su cargo hasta su efectivo reintegro.

En consecuencia, la Corte Constitucional del Ecuador evidencia que las autoridades de la Policía Nacional han incumplido la segunda medida de reparación integral, puesto que únicamente reintegraron al accionante a su puesto de trabajo, sin cancelarle las remuneraciones dejadas de percibir, más aún cuando conforme quedó expresado en los párrafos precedentes, la Policía Nacional ha reconocido de manera expresa que al accionante no le corresponde recibir pago alguno.

Por consiguiente, la Corte Constitucional del Ecuador declara el incumplimiento parcial de la Resolución Constitucional N.º 0009-2008-RA y dispone como medida de reparación integral que la Policía Nacional cumpla efectivamente con la decisión constitucional, pagando al accionante los valores dejados de percibir.

Por lo que a efectos de que la medida de reparación integral sea efectivamente cumplida y materializada, la Corte Constitucional en aplicación del principio de favorabilidad de los derechos constitucionales, aun cuando la decisión acusada de incumplida fue dictada con un marco constitucional y jurídico distinto, dispone que para la cuantificación del monto se observe lo determinado en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, tal como lo ha hecho en otros casos análogos como lo son las sentencias Nros. 015-17-SIS-CC, 018-16-SIS-CC, 028-16-SIS-CC, 036-16-SIS-CC, entre otras.

En este sentido, el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece que:

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 habilite.

Al ser la Policía Nacional la entidad obligada al pago de la reparación económica en favor del accionante y una institución parte del Estado ecuatoriano, procede que el cálculo del monto de la reparación económica que le corresponde al accionante de la presente causa sea determinada en la vía contencioso administrativa.

Al respecto es pertinente señalar que el Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC dictada dentro del caso N.º 0024-10-IS, dictó las “Reglas para la sustanciación de los procesos de determinación económica, parte de la reparación integral”, sobre la base de las cuales debe ser conocido y sustanciado el proceso en que se calcule la reparación económica dispuesta.

En esta línea, el literal b.1.<sup>1</sup> de las citadas reglas obliga al Organismo del cual emanó la decisión en la que se ordena la determinación del monto de una reparación económica, a remitir tanto la decisión como el expediente que sirvió de base para la adopción de la misma, a la judicatura contencioso administrativa pertinente para que inicie con el proceso de ejecución de reparación económica.

En este escenario, al desprenderse en la presente sentencia que el alcance de la Resolución N.º 0009-2008-RA del 24 de noviembre de 2008, adoptada por la Corte Constitucional, para el período de transición, implica también el pago de una reparación económica a favor del accionante, corresponde que esta decisión en conjunto con una copia certificada del expediente constitucional N.º 0079-11-IS y de la resolución enunciada *supra*, sea remitida al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, judicatura competente en razón del territorio, a fin de que inicie y sustancie el proceso de ejecución de reparación económica en favor del accionante de conformidad con las “Reglas para la sustanciación de los procesos de determinación económica, parte de la reparación integral”, dictadas por el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC, caso N.º 0024-10-IS.

<sup>1</sup> 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 incumpliera 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.

### 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 el incumplimiento parcial de la Resolución N.º 0009-2008-RA del 24 de noviembre de 2008, adoptada por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de la causa N.º 0009-2008-RA.
2. Aceptar la acción de incumplimiento de sentencia constitucional planteada por Washington Raúl Roche Guerrero.
3. Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1. Disponer que las autoridades correspondientes de la Policía Nacional paguen al accionante Washington Raúl Roche Guerrero, las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que fue separado de su cargo de la Policía Nacional, hasta su reincorporación, esto es, en el lapso comprendido desde el 10 de agosto del 2006, fecha en que fue dado de baja, hasta el día 09 de marzo del 2009 en que fue reintegrado a sus funciones.
  - 3.2. La determinación del monto de reparación económica que se dispone en el numeral tercero de esta sentencia a favor del accionante corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa, de conformidad con lo establecido en 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, proceso de ejecución de reparación económica que deberá ser sustanciado al amparo de las «Reglas para la sustanciación de los procesos de determinación económica, parte de la reparación integral» dictadas por el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia N.º 011-16-SIS-CC dentro del caso N.º 0024-10-IS.
  - 3.3. Disponer que por Secretaría General de la Corte Constitucional se remita copias certificadas de la Resolución N.º 0009-2008-RA de 24 de noviembre de 2008, adoptada por la Tercera Sala de la Corte Constitucional para el Período de Transición, de la presente sentencia

y del expediente constitucional N.° 0079-11-IS, al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, judicatura competente en razón del territorio, a fin que dicha judicatura determine el monto de la reparación económica que le corresponde al accionante de la causa N.° 0079-11-IS en los términos contenidos en la presente sentencia.

3.4. Que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, en el término de treinta días a partir de la notificación de la presente sentencia, remita a la Corte Constitucional un informe pormenorizado respecto al estado del proceso de ejecución de reparación económica ordenado en la presente sentencia.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

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: Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 30 de junio del 2017. Lo certifico.

JPCH/mbvv


Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

 CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR  
**ES FIEL COPIA DEL OF**  
Revisado por: AFN  
Quito, a 07 SEP. 2017

CASO Nro. 0079-11-IS

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 13 de julio del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

JPCH/JDN



Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR





Quito, D. M., 30 de junio de 2017

**SENTENCIA N.º 028-17-SIS-CC**

**CASO N.º 0054-14-IS**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

Los señores Patricia Valenzuela Coba, Luz María Balcázar, Fanny Cecilia Paredes Calero, Rosa Elvira Suárez Insuasti, Óscar Agustín Duque Guerra, Francisco Javier Paucar Escobar, Rosario Magdalena Echeverría Villacreces, Gustavo Efraín Beltrán Cartagena y Jenny Patricia Martínez Acosta, por sus propios derechos, interpusieron la acción de incumplimiento de sentencia constitucional dictada el 25 de agosto del 2005, por los jueces de la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, dentro de la acción de amparo constitucional que presentaron los comparecientes en contra del ministro de Economía y Finanzas y del procurador general del Estado, fallo que ha sido confirmado por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, el 13 de diciembre de 2006, dentro del caso N.º 0295-06-RA.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 17 de diciembre del 2014, certificó que en referencia a esta acción no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. Sin embargo, indicó también que tiene relación con el caso N.º 0295-14-RA, que se encuentra resuelto.

A través del memorando N.º 046-CCE-SG-SUS-2015 del 14 de enero de 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo, remitió el presente caso al juez constitucional, Marcelo Jaramillo Villa, para la sustanciación del mismo.

Mediante auto expedido el 18 de septiembre del 2015 a las 10:00, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa N.º 0054-14-IS y ordenó notificar con el contenido del mencionado auto, las copias simples de la demanda y de la resolución impugnada, mediante oficios, a los jueces del Tribunal Distrital de lo

Contencioso Administrativo N.º 1 de Quito y al ministro de Finanzas, a fin de que en el término de cinco días remitan a este Organismo un informe debidamente detallado y argumentado de descargo. Asimismo, se dispuso notificar al procurador general del Estado. De conformidad con el artículo 22 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, se convocó a las partes a audiencia pública para el 2 de octubre del 2015 a las 10:00; diligencia que se encuentra cumplida conforme se desprende de la razón sentada por el actuario del despacho de sustanciación.

El 5 de noviembre del 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional, los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaíza y Francisco Butiñá Martínez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria del 11 de noviembre de 2015, le correspondió el conocimiento de la causa N.º 0054-14-IS a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaíza, quien mediante auto del 22 de diciembre del 2016 a las 10:00, avocó conocimiento de la acción de incumplimiento.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE del 8 de junio de 2016, adoptada por el Pleno del Organismo, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza.

### **Demanda y sus argumentos**

Los accionantes en su demanda de incumplimiento de sentencia constitucional que obra de fojas 16 a la 22 del expediente, señalan que las autoridades que incurrir en el incumplimiento son el ministro de Finanzas y el coordinador de Recursos Humanos de dicha cartera de Estado.

Indican que comparecieron ante la Segunda Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, promoviendo la acción de amparo constitucional en contra del ministro de Economía y Finanzas, cuya pretensión fue dejar sin efecto los actos administrativos contenidos en las acciones de personal del 25 de febrero del 2005, mediante las cuales se procedió a cesar definitivamente de sus funciones por supresión de puesto.

Dicen que en la demanda de acción de amparo constitucional solicitaron dejar sin efecto las acciones de personal firmadas por el exministro de Economía y

Finanzas; se ordene el reintegro inmediato a sus puestos de trabajo y el pago de las remuneraciones que han dejado de percibir, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada.

Manifiestan las y los accionantes que una vez sustanciada la acción de amparo constitucional ante el Tribunal Contencioso Administrativo, dicho organismo jurisdiccional mediante la resolución expedida el 25 de agosto del 2005 a las 09:50, resolvió:

Conceder la acción de amparo constitucional promovida por Rosa Elvira Suárez Insuasti, Procuradora Común de los actores, cuya nómina consta en la acción de amparo, consecuentemente se suspenden definitivamente los efectos del acto administrativo contenido en las acciones de personal de fecha 25 de febrero de 2005, debiendo los actores restituir las indemnizaciones recibidas previamente a sus reincorporaciones a sus cargos de los cuales fueron desvinculados.- NOTIFÍQUESE.

Finalmente alegan que el fallo ejecutoriado entró en la fase de ejecución, siendo procedente la acción de incumplimiento de sentencia constitucional para evitar que se consume de oficio la denegación de justicia.

### **Petición concreta**

Con los antecedentes expuestos solicitan que esta Corte Constitucional ordene a los accionados la ejecución de la resolución en la parte que dice: “disponer el pago de las remuneraciones que hemos dejado de percibir, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada”.

### **Texto de las resoluciones cuyo cumplimiento se demanda**

#### **Resolución de primera instancia**

**TRIBUNAL DISTRITAL No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- SEGUNDA SALA.-** Quito, agosto 25 del 2005.- Las 09h50.- VISTOS: (...) la Sala **RESUELVE:** conceder la acción de amparo constitucional promovida por Rosa Elvira Suárez Insuasti, Procuradora Común de los actores, cuya nómina consta en la acción de amparo, consecuentemente se suspenden definitivamente los efectos del acto administrativo contenido en las acciones de personal de fecha 25 de febrero de 2005, debiendo los actores restituir las indemnizaciones recibidas previamente a sus reincorporaciones a sus cargos de los cuales fueron desvinculados.- NOTIFÍQUESE.

#### **Resolución de segunda instancia**

**PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.-**Caso No. 0295-06-RA.- Quito, D.M., 13 de diciembre de 2006 (...)

Por las consideraciones anotadas, y en ejercicio de sus atribuciones **LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

**RESUELVE:**

- 1.- Confirmar la Resolución de primer nivel y, consecuentemente, conceder el amparo constitucional interpuesto por Rosa Elvira Suárez Insuasti, Procuradora Común de los actores cuya nómina consta en el escrito de demanda;
- 2.- Dejar a salvo los derechos del Ministerio de Economía y Finanzas, para que en cualquier tiempo, realice los procesos de supresión de puestos que las circunstancias exijan, pero con sujeción y respeto a lo que señala la Constitución Política del Estado y las leyes de la República, en especial la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y las Resoluciones de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de los Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público SENRES; y,
- 3.- Devolver el expediente al Tribunal de origen.- Notifíquese.

**Contestación a la demanda**

**Intervención del coordinador de la Unidad Judicial de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito**

De fojas 34 a la 35 del expediente, consta el informe remitido a esta Corte, por el ingeniero Gustavo Gallegos Dávila, que en lo principal, manifiesta: “consta del proceso las acciones de personal por las cuales el Ministerio de Finanzas reintegró a los actores a los cargos correspondientes; así como la devolución de los valores que por efecto de la supresión de cargos fueron entregados a los actores por esa Cartera del Estado. El expediente correspondiente a la acción de amparo constitucional referida, consta en este Tribunal en el archivo pasivo; del cual se han obtenido copias certificadas de los siguientes documentos que remitimos para su consideración: demanda; calificación a la demanda; razón de audiencia; contestación de la Procuraduría General del Estado; contestación del Ministerio de Finanzas; Resolución y voto salvado expedido por la Segunda Sala del Tribunal Contencioso Administrativo; providencia de 6 de octubre de 2005; razón de recepción de cheques por el Ministerio de Finanzas y Resolución de la Primera Sala del Tribunal Constitucional”.

Señala que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito dejó de estar conformado por Salas, pues se constituyó un nuevo modelo de gestión, convirtiéndose en Unidad Judicial constituida por un pool de jueces que se integran tres, para cada proceso activo.

### **Intervención del doctor Marco Antonio Almeida Costa, coordinador general jurídico del Ministerio de Finanzas**

De fojas 91, 92, 122 y 123 del expediente, comparece y en lo principal manifiesta lo siguiente: «que los accionantes solicitan se ordene la ejecución de la resolución de la parte que dice: “disponer el pago de las remuneraciones que hemos dejado de percibir, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de jubilación privada”, sin embargo una vez analizada dicha resolución podemos encontrar que únicamente se ordena la reincorporación de los accionantes a sus cargos previo la restitución de los valores que fueron entregados por indemnización, tanto así que el Ministerio de Finanzas ha dado cumplimiento a dicha resolución y ha reintegrado a los funcionarios que fueron separados por supresión de puestos, y se ha reincorporado a las funciones asignadas y en la actualidad se encuentran laborando con sus respectivas partidas y acción de personal en entidades del sector público».

Que se pretende sorprender e inducir a error al juez constitucional e influenciar tratando de tergiversar la resolución dada por la autoridad constitucional competente, recurriendo a la mala fe, ya que como lo ha citado los accionantes en su escrito, la acción procede en la forma que la ley y la Constitución lo determina, es decir cuando exista un derecho vulnerado y no reparado.

Finalmente manifiesta que el Ministerio de Finanzas acató y dio cumplimiento con lo señalado en resolución de acción de amparo constitucional emitida el 25 de agosto del 2005; en ese sentido, se solicitó la restitución de las indemnizaciones recibidas para la reincorporación de los funcionarios que fueron separados por supresión de puestos y dentro de ellos los que ahora están accionando esta causa.

### **Intervención de la Procuraduría General del Estado**

De fojas 170 a la 171 del expediente constitucional, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante escrito ingresado el 10 de febrero de 2017, y en lo principal, a más de señalar la casilla constitucional N.º 018 para recibir notificaciones, dice: “... conforme lo ha justificado el Ministerio de Finanzas, esta cartera de Estado ha dado cabal cumplimiento con lo dispuesto en la resolución de la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, por lo tanto, la acción de incumplimiento de sentencia ejercitada ante esta Corte Constitucional por los legitimados activos dentro del presente caso, deviene en improcedente, ya que no hay nada que cumplir. Por todo lo expresado, muy respetuosamente solicito que el Pleno de la Corte Constitucional declare que no existe\



incumplimiento alguno de parte del legitimado pasivo; y, consecuentemente se sirvan rechazar la acción de incumplimiento de sentencia, por improcedente”.

## **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**

Los accionantes Patricia Valenzuela Coba, Luz María Balcázar, Fanny Cecilia Paredes Calero, Rosa Elvira Suárez Insuasti, Óscar Agustín Duque Guerra, Francisco Javier Paucar Escobar, Rosario Magdalena Echeverría Villacreces, Gustavo Efraín Beltrán Cartagena y Jenny Patricia Martínez Acosta, se encuentran legitimados para plantear la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional conforme lo dispone el artículo 439 de la Constitución de la República, que señala: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadano o ciudadana individual o colectivamente” en concordancia con el numeral primero del artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en la cual se sostiene: “Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se ha ejecutado integral o adecuadamente”.

### **Naturaleza y objeto de la acción de incumplimiento**

La Constitución de la República del Ecuador ha previsto en el artículo 436 numeral 9, dentro de las atribuciones otorgadas a la Corte Constitucional, la facultad para conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, esa atribución 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.

Esta atribución responde a que las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, por lo que las juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que en materia constitucional hayan dictado. En este sentido, conforme lo previsto en el artículo 163 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es subsidiaria y debe ejercitarse únicamente en caso de inejecución o defectuosa ejecución de la sentencia.

Asimismo, conforme ya se lo ha señalado, no se podrá pretender que la Corte Constitucional, a través de esta acción, analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, su análisis se circunscribe en la ejecución de la sentencia impugnada. La Corte Constitucional está facultada para dictar las medidas que fueren necesarias, con la finalidad de que se cumpla con la reparación integral de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados<sup>1</sup>.

Por ello, para tutelar, proteger y remediar los efectos que producen los retardos del cumplimiento de sentencias y dictámenes emitidos 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 vulnerado.

### **Determinación y resolución del problema jurídico**

**El ministro de Economía y coordinador de Recursos Humanos de la citada Cartera de Estado ¿incumplieron con lo ordenado en el fallo dictado el 25 de agosto del 2005 a las 09:50, por los jueces del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo y ratificado por los jueces de la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, mediante sentencia del 13 de diciembre del 2006, caso N.º 0295-06-RA?**

Previo a resolver el problema jurídico planteado, resulta importante que esta Corte dilucide las consideraciones expuestas por las partes procesales tanto en sus escritos e informes así como en la audiencia pública celebrada en esta causa en la cual indistintamente, los sujetos procesales refirieron a la acción por incumplimiento y a la acción de incumplimiento.

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 0008-09-SIS-CC, (causa N.º 0009-09-IS).

Al respecto cabe señalar que la primera, identificada bajo la nomenclatura AN y la segunda, con la nomenclatura IS, marcan diferencias esenciales en cuanto a la sustanciación entre estas dos acciones, según lo prescriben las siguientes normas constitucionales y legales.

El artículo 436 de la Constitución de la República del Ecuador otorga varias atribuciones a la Corte Constitucional, dentro de las cuales le compete conocer, resolver y sancionar los casos de acciones por incumplimiento y de cumplimiento.

De conformidad con los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, la **acción por incumplimiento (AN)**, tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencia o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias. Añade el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que la acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

En lo que respecta a la **acción de incumplimiento (IS)**, la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la misma, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, en armonía con lo previsto en el artículo 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que dispone que cuando los jueces ordinarios no hayan cumplido con la obligación de ejecutar las sentencias por ellos dictadas en materia constitucional o exista una defectuosa ejecución de dichos fallos, la persona afectada podrá ejercitar la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

Por lo tanto, ambas acciones constitucionales difieren tanto en su objetivo, finalidad y naturaleza. En tal virtud, en la acción de incumplimiento no son aplicables las normativas o los requisitos previstos para la acción por incumplimiento. En tal virtud, resulta improcedente considerar las alegaciones y fundamentos indistintamente invocados por las partes procesales.

De fojas 9, 13 y vta., del expediente constitucional, obran las decisiones judiciales materia de esta acción de incumplimiento, cuyo contenido dispone lo siguiente:

## Resolución de primera instancia

**TRIBUNAL DISTRITAL No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- SEGUNDA SALA.-** Quito, agosto 25 del 2005.- Las 09h50.- **VISTOS:** (...) la Sala **RESUELVE:** conceder la acción de amparo constitucional promovida por Rosa Elvira Suárez Insuasti, Procuradora Común de los actores, cuya nómina consta en la acción de amparo, consecuentemente se suspenden definitivamente los efectos del acto administrativo contenido en las acciones de personal de fecha 25 de febrero de 2005, debiendo los actores restituir las indemnizaciones recibidas previamente a sus reincorporaciones a sus cargos de los cuales fueron desvinculados.- **NOTIFÍQUESE.**

## Resolución de segunda instancia

### PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso No. 0295-06-RA

(...) Por las consideraciones anotadas, y en ejercicio de sus atribuciones **LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

### RESUELVE:

- 1.- Confirmar la Resolución de primer nivel y, consecuentemente, conceder el amparo constitucional interpuesto por Rosa Elvira Suárez Insuasti, Procuradora Común de los actores cuya nómina consta en el escrito de demanda;
- 2.- Dejar a salvo los derechos del Ministerio de Economía y Finanzas, para que en cualquier tiempo, realice los procesos de supresión de puestos que las circunstancias exijan, pero con sujeción y respeto a lo que señala la Constitución Política del Estado y las leyes de la República, en especial la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y las Resoluciones de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de los Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público SENRES; y,
- 3.- Devolver el expediente al Tribunal de origen.- Notifíquese.

Como se puede observar, por segunda ocasión, los jueces constitucionales de instancia reconocen que existió la interrupción arbitraria de la relación laboral de las y los accionantes con el Ministerio de Finanzas, confirmando por lo tanto la decisión de primer nivel.

El citado fallo del primer nivel, no ha dispuesto expresamente el pago de las remuneraciones que dejaron de percibir las y los accionantes, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada, pese haber sido expresamente solicitados en la demanda de amparo constitucional que textualmente dice:

## PETICIÓN DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Con base a los fundamentos de hecho y de derecho expuestos, amparados en las garantías previstas en los artículos 95 de la Constitución Política, 46 y siguientes de la Ley de Control Constitucional, solicitamos que, previo el trámite previsto en las normas citadas se adopte con urgencia las medidas destinadas a cesar y remediar inmediatamente las consecuencias del acto administrativo ilegítimo, contenidos en acciones de personal Nos. 0136; 0116; 0126; 0139; 0155; 0106; 0102; 0105; 0095; 0091; 0114; 0097; 0113; 0111; 0110; 0108; 0147; 0117; 0129; 0141; 0148; 0109; 0137; 0146; 0115; 0096; 0149; 0142; 0124; 0119; 0131; 0127; 0094; 0093 de 25 de febrero de 2005, por haber vulnerado de manera flagrante derechos constitucionales, medidas que consisten en: a) Dejar sin efecto las antedichas acciones de personal firmadas por el ex Ministro de Economía y Finanzas; b) Ordenar el reintegro inmediato a nuestros puestos de trabajo; y c) **Disponer el pago de las remuneraciones que hemos dejado de percibir, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada** (énfasis añadido).

Simplemente la decisión judicial se ha limitado a conceder la acción de amparo constitucional, la misma que es confirmada por los jueces de la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional en el fallo expedido el 13 de diciembre del 2006, que en su acápite de “Antecedentes” expresó:

Que fundamentados en los artículos 95 de la Constitución Política, 46 y siguientes de la Ley del Control Constitucional, solicitan se deje sin efecto las Acciones de Personal Nos. (...); se ordene el reintegro inmediato a sus puestos de trabajo; y, se disponga el pago de las remuneraciones que han dejado de percibir, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada<sup>2</sup>.

Ante esta situación, a fin de velar por el cumplimiento integral de las resoluciones judiciales, la tutela de los derechos e intereses de los justiciables y en atención al principio *restitutio ad integrum*, la Corte Constitucional considera que la concesión del amparo constitucional también implica aceptar y conceder las pretensiones demandadas en el texto del amparo constitucional y así debe ser entendido, toda vez que en la garantía jurisdiccional de derechos constitucionales, no rigen los principios comunes de la justicia ordinaria como el de congruencia de la sentencia. De esta forma, se logra que las garantías constitucionales no sean vistas como simples mecanismos judiciales, sino como verdaderos instrumentos con que cuentan todas las personas para obtener del Estado una protección integral de sus derechos. En este sentido, se consolida la restitución y reparación de los derechos constitucionales que hayan sido vulnerados.

<sup>2</sup> Ver el fallo expedido el 13 de diciembre de 2006 por la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, acápite “Antecedentes, pág. 3, párrafo 7, parte final.



La Constitución de 1998 determinaba que ante la vulneración de derechos la jueza o juez podía “adoptar medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o **remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos**”<sup>3</sup>. Así, uno de los objetos era remediar las consecuencias del acto vulneratorio, en el presente caso, “el pago de las remuneraciones que han dejado de percibir, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada”, beneficios estos que fueron cesados a partir de la desvinculación del Ministerio de Finanzas.

De allí que como consecuencia lógica deriva satisfacer también los rubros mencionados que fueron reclamados en su momento por las y los legitimados activos. Es decir, las peticiones de los recurrentes son procedente en virtud del principio universalmente aceptado conocido como *restitutio ad integrum*, ya que en todo juicio de protección de garantías constitucionales, al declararse la existencia de un acto atentatorio a los derechos constitucionales y por consiguiente conceder la acción de amparo, por lógica derivación le corresponde a la autoridad demandada, pagar las remuneraciones que estos dejaron de percibir como consecuencia de su acto arbitrario.

Una vez que se determina las pretensiones de los actuales legitimados activos en la acción de amparo presentada, corresponde recurrir al criterio de esta Corte Constitucional, en la sentencia N.º 002-14-SIS-CC del 9 de enero del 2014, la cual señala lo siguiente:

Debe entenderse, entonces que si el Tribunal Constitucional decidió en la resolución que se aceptaba 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 reclamados.

(...) De lo dicho, esta Corte determina que el efecto que produce la resolución objeto de esta garantía constitucional es que la misma se entienda cumplida solo cuando, en primer lugar, el accionante sea reintegrado a su puesto de trabajo y, en segundo lugar, cuando se cancele (...) los haberes dejados de percibir<sup>4</sup>.

Por las precedentes consideraciones, esta Magistratura Constitucional dispone que el Ministerio de Finanzas pague todos los valores correspondientes a las remuneraciones que los accionantes Patricia Valenzuela Coba, Luz María Balcázar, Fanny Cecilia Paredes Calero, Rosa Elvira Suárez Insuasti, Óscar Agustín Duque Guerra, Francisco Javier Paucar Escobar, Rosario Magdalena Echeverría Villacreces, Gustavo Efraín Beltrán Cartagena y Jenny Patricia Martínez Acosta, dejaron de percibir como resultado del acto arbitrario de separación de sus funciones, toda vez que causaron daño, ocasionando que

<sup>3</sup> Constitución Política del Ecuador, año 1998, artículo 95.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-14-SIS-CC de 9 de enero del 2014.

dejaran de percibir sus remuneraciones a consecuencia de un acto carente de valor jurídico y como el resultado de concederles el amparo constitucional solicitado, las cosas vuelven a su estado anterior, y parte de la reparación del daño causado es el pago de sus remuneraciones, los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada, que de no ser por una separación ilegal de sus funciones, no debieron dejar de seguir percibiendo, recayendo la responsabilidad en la persona o funcionario que dictó los actos declarados ilegítimos por no apegarse a la normativa vigente en el país.

Ahora bien, las y los demandantes en esta acción de incumplimiento, específicamente requieren que los legitimados pasivos ministro de Finanzas y coordinador de Recursos Humanos de dicho Ministerio “paguen las remuneraciones que han dejado de percibir, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada”, ya que dichas autoridades accionadas, conforme se ha manifestado, tanto la parte accionante y accionada, solo se limitaron a restituir a sus puestos de trabajo, la cual efectivamente se encuentra justificada documentadamente en autos por el doctor Marco Antonio Almeida Costa, coordinador general jurídico del Ministerio de Economía, que dice que “ha dado cumplimiento a dicha resolución y ha reintegrado a los funcionarios que fueron separados por supresión de puestos, y se han reincorporado a las funciones asignadas y en la actualidad se encuentran laborando con sus respectivas partidas y acción de personal en entidades del sector público” (se adjuntan las respectivas acciones de personal que corren de fojas 128 a la 145 del expediente constitucional).

Además, dentro de la audiencia pública realizada el 7 de febrero del 2017 a las 14:00, ante la jueza sustanciadora Roxana Silva Chicaíza, el legitimado pasivo por intermedio de su abogada patrocinadora Lorena Rueda Torres, manifestó que el Ministerio de Finanzas dio estricto cumplimiento a las reincorporaciones ordenadas; al principio, de manera provisional, por cuanto el fallo del primer nivel fue apelado ante el Tribunal Constitucional y posteriormente, se dispuso la reincorporación de forma definitiva en razón de haber sido confirmado la decisión del inferior por el ex Tribunal Constitucional.

Por su parte, en la misma audiencia pública, los legitimados activos, por intermedio de su abogado patrocinador Ulpiano Quiñones, expresó que la sentencia se cumplió en parte, esto es únicamente con la reincorporación.

De lo anterior se colige que la entidad demandada, cumplió con la disposición de reintegrar a los accionantes al cargo que venían ocupando en el Ministerio de Economía, bajo la misma función, carga horaria e igual remuneración tal como lo dispuso las sentencias constitucionales materia de esta acción.

A continuación la Corte Constitucional constatará si las pretensiones relacionadas al pago de los haberes laborales dejados de percibir durante el tiempo que ha sido separado de la institución por el acto administrativo dejado sin efecto, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada, fueron satisfechas o no por parte de los legitimados pasivos.

En relación a los rubros mencionados, la entidad requerida ha manifestado que: «los accionantes solicitan se ordene la ejecución de la resolución de la parte que dice: “disponer el pago de las remuneraciones que hemos dejado de percibir, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de jubilación privada”, sin embargo una vez analizada dicha resolución podemos encontrar que únicamente se ordena la reincorporación de los accionantes a sus cargos previo la restitución de los valores que fueron entregados por indemnización, tanto así que el Ministerio de Finanzas, ha dado cumplimiento a dicha resolución y ha reintegrado a los funcionarios que fueron separados por supresión de puestos, y se ha reincorporado a las funciones asignadas y en la actualidad se encuentran laborando con sus respectivas partidas y acción de personal en entidades del sector público». Como se puede observar, se omite pronunciar respecto de la materia demandada en esta acción.

Por su parte, el coordinador de la Unidad Judicial de lo Contencioso Administrativo de Quito, en el informe presentado ante esta magistratura en respuesta a la providencia emitida el 18 de septiembre del 2015 a las 10:00, también se omite informar al respecto, pues solamente adjuntó al expediente constitucional, documentos que versan sobre el reintegro de los legitimados activos a la institución; mas no emitió pronunciamiento sobre los pagos que reclaman los legitimados activos en esta acción. Es decir, tanto la Unidad Judicial de lo Contencioso Administrativo de Quito como el Ministerio de Finanzas, dentro de sus informes remitidos a esta magistratura, se niegan a satisfacer las pretensiones referentes al pago de los haberes laborales dejados de percibir durante el tiempo que fueron separados de la institución, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada, aduciendo que no fue materia del pronunciamiento en las decisiones judiciales.

Además en la audiencia pública efectuada el 7 de febrero del 2017 a las 14:00 ante la jueza sustanciadora Roxana Silva Chicaíza, el legitimado pasivo por intermedio de su abogada patrocinadora Lorena Rueda Torres en cuanto al pago de remuneraciones que reclaman los accionantes, manifestó que el Ministerio de Finanzas, no puede ir más allá de lo que se ha ordenado en la sentencia, que no existe una clara resolución del pago ni del Tribunal Contencioso Administrativo ni del ex Tribunal Constitucional. Finalmente, mencionó que no pueden hacerlo, porque no se ha resuelto la parte que están reclamando los accionantes.

Concordante con las consideraciones expuestas inicialmente en esta sentencia, los ahora legitimados activos tienen derecho a que el Ministerio de Finanzas, les satisfaga las pretensiones legítimas que fueron expresamente reclamadas en la demanda de amparo constitucional.

Ahora bien, los rubros mencionados, estos son los pagos de los haberes laborales dejados de percibir durante el tiempo que fueron separados de la institución, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada, deberán ser cuantificados. Por lo tanto, resulta indispensable la actuación de un perito liquidador para establecer el monto de la reparación económica de los valores que han dejado de percibir durante el lapso que estuvo fuera del Ministerio de Finanzas, para lo cual, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se deberá incoar el correspondiente proceso de ejecución en la vía contenciosa administrativa.

En tal virtud, la Corte Constitucional considera que el trámite referido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, no se trata de instaurar un juicio de conocimiento en la jurisdicción contencioso administrativa, sino que se trata de una fase de ejecución de la sentencia expedida en materia de garantías jurisdiccionales por los jueces ordinarios.

Es por esta razón, que en el presente caso, debe considerar que el trámite contencioso administrativo, encargado de la fase de ejecución de la sentencia emitida por los jueces constitucionales de instancia, deberá aplicarse por ser imprescindible realizar “la determinación del monto” del pago en dinero al accionante, así como lo determina la sentencia N.º 024-14-SIS-CC.

De lo mencionado se concluye que la determinación del monto a ser cancelado a los accionantes, por parte del Ministerio de Finanzas, debe ser determinada por la vía contenciosa administrativa, una vez que se ha declarado la vulneración de sus derechos en la vía constitucional y se espera la ejecución de la sentencia, de la que ahora se demanda su cumplimiento.

Por las consideraciones anotadas, esta Corte considera que existe incumplimiento parcial de la resolución dictada el 25 de agosto del 2005 a las 09:50, por los jueces del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, la misma que fue ratificada el 13 de diciembre del 2006, por los jueces de la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, caso N.º 0295-06-RA, en vista de que no existe constancia de que se haya dado cumplimiento a los haberes laborales dejados de



percibir durante el tiempo que fueron separados de la institución, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada.

### III. DECISIÓN

En virtud 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 el incumplimiento parcial de la resolución dictada el 25 de agosto del 2005 a las 09:50, por los jueces del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo, la misma que fue ratificada el 13 de diciembre del 2006, por los jueces de la Primera Sala del ex Tribunal Constitucional, caso N.º 0295-06-RA, en lo concerniente al pago de remuneraciones dejadas de percibir desde que los nombrados accionantes fueron separados de su cargo hasta su reincorporación al mismo, así como los aportes al IESS, al FINANFONDO y Fondo de Jubilación Privada.
2. Aceptar parcialmente la acción de incumplimiento de sentencia constitucional propuesta.
3. Declarar que los representantes del Ministerio de Finanzas incurren en el incumplimiento parcial de la sentencia, materia de esta acción.
4. La determinación del monto de la reparación económica corresponderá a la jurisdicción contencioso administrativa de conformidad con las reglas jurisprudenciales dictadas por esta Corte en las sentencias Nros. 024-14-SIS-CC, emitida dentro del caso N.º 0023-12-IS y 004-13-SAN-CC, dentro del caso N.º 0015-10-AN; para lo cual la Secretaría General de este Organismo remitirá copias certificadas del expediente al Tribunal Contencioso Administrativo competente.
5. Disponer que el Ministerio de Finanzas pague a los accionantes los valores que indique la resolución que tome el Tribunal Contencioso Administrativo.



6. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

  
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: Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 30 de junio del 2017. Lo certifico.

  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

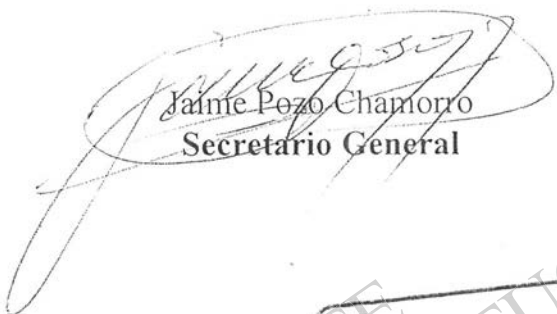
JPCH/mbvv



CASO Nro. 0054-14-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 jueves 06 de julio del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

JPCH/JDN



Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General



Quito, D. M., 27 de abril de 2017

**SENTENCIA N.º 125-17-SEP-CC**

**CASO N.º 1718-16-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El señor José Francisco Cevallos Villavicencio, presidente y representante legal de Barcelona Sporting Club, y el señor Alexander Francisco Ycaza Galarza, delegado principal de Barcelona Sporting Club, propietario de la alícuota A-1 del régimen de propiedad horizontal del condominio denominado “Estadio Monumental Isidro Romero Carbo”, el 18 de diciembre de 2015 presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la resolución dictada el 30 de octubre de 2015 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, mediante la cual se dejó sin efecto una resolución de revocatoria de medidas cautelares dictada por la Unidad Judicial Norte Florida de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que en referencia a la causa N.º 1718-16-EP no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 27 de abril de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Marien Segura Reascos, Wendy Molina Andrade, y Francisco Butiñá Martínez, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.

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 Chicaíza, y el abogado Francisco Butiñá Martínez, fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como juezas y juez de la Corte Constitucional.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional, y se dispuso que todos los procesos que se encontraban en el

despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

De conformidad con el sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria del 12 de octubre de 2016, la Secretaría General remitió el expediente a la jueza constitucional Pamela Martínez de Salazar, en calidad de jueza sustanciadora, quien mediante providencia del 2 de marzo de 2017, avocó conocimiento de la causa.

### Decisión judicial impugnada

En lo pertinente, la resolución dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, el 30 de octubre de 2015, determina lo siguiente:

**PRIMERO: COMPETENCIA.-** La competencia está dada de conformidad a lo señalado en el art. 208, numeral 1, del Código Orgánico de la Función Judicial. **SEGUNDO: FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE MEDIDAS CAUTELARES.-** La Constitución de la República del Ecuador manifiesta en el art. 87 “Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”; la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala en el art. 26 que: *“Finalidad.- Las medidas cautelares tendrán por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Las medidas cautelares deberán ser adecuadas a la violación que se pretende evitar o detener, tales como la comunicación inmediata con la autoridad o persona que podría prevenir o detener la violación, la suspensión provisional del acto, la orden de vigilancia policial, la visita al lugar de los hechos. En ningún caso se podrán ordenar medidas privativas de la libertad...”* art. 27 *“Requisitos: Las medidas cautelares procederán cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho por parte de cualquier persona que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho. No procederán cuando existan medidas cautelares en las vías administrativas u ordinarias, cuando se trate de ejecución de órdenes judiciales o cuando se interpongan en la acción extraordinaria de protección de derechos”*. El Código Orgánico de la Función Judicial expresa en el art. 27.- *“Principio de la verdad procesal.- Las juezas y jueces, resolverán únicamente atendiendo a los elementos aportados por las partes. No se exigirá prueba de los hechos públicos y notorios, debiendo la jueza o juez declararlos en el proceso cuando los tome en cuenta para fundamentar su resolución”* (...) **QUINTO: CONSIDERACIONES JURÍDICAS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.-** (...) **SEXTO: RESOLUCIÓN DE JUEZA A QUO.-** 7.1. Con fecha jueves 2 de abril del 2015, a las 12h00 la Jueza de la Unidad Judicial Norte Florida de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, Abg. María Gabriela Junco Arauz resuelve en la Acción Constitucional de Medidas Cautelares: *“declarar con lugar la acción constitucional de medida cautelar independiente propuesta por el señor Eduardo Márquez de la Plata Orrantía a nombre y representación de Construcciones Modulares MOCONSA S.A. y otorgó las siguientes medidas cautelares: 1.- Suspender todos los efectos o consecuencias que se*

hayan producido o puedan producirse en virtud de las mociones de aprobación de un nuevo Reglamento Interno de Copropiedad del Condominio Estadio Monumental Isidro Romero Carbo y de remoción de la Compañía General de Construcciones C. Ltda, como administrador del mismo presentadas en la Asamblea General Ordinaria de Copropietarios, celebrado el 18 de marzo del 2015 hasta que un Juez Ordinario luego de un proceso de conocimiento mediante sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada determine lo que corresponda; 2. Hasta que exista una resolución de Juez Ordinario luego de un proceso de conocimiento y que la misma haya pasado en autoridad de cosa juzgada en relación a los hechos referidos en la demanda que genera esta resolución, la Asamblea de Copropietarios del Condominio Estadio Monumental Isidro Romero Carbo deberá abstenerse de volver a conocer, aprobar o tratar proyectos, mociones o sugerencias de adopción de un nuevo Reglamento de Copropiedad; 3. Se dispone la prohibición de que el señor Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil o sus delegados inscritos registren, anoten o marginen el Reglamento Interno de Copropiedad que se dice fue aprobado el 18 de marzo del 2015; así mismo, se prohíbe al mencionado funcionario o sus delegados inscribir, registrar, anotar o marginar en forma general un nuevo Reglamento Interno de Copropiedad del Condominio Estadio Monumental Isidro Romero Carbo hasta que un Juez Ordinario, luego de un proceso de conocimiento haya resuelto mediante sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada la controversia a la que alude la demanda de medidas cautelares que se resuelve. Para el cumplimiento de lo dispuesto se ordena oficiar en el día tanto al Señor Registrador de la Propiedad del Cantón Guayaquil, como al Presidente del Condominio Estadio Monumental Isidro Romero Carbo, al Administrador de dicho condominio, a Compañía General de Construcciones C. Ltda, al Delegado de la Alícuota AI del Barcelona Sporting Club para dicho Condominio, y al Presidente de Barcelona Sporting Club haciéndoles conocer de lo resuelto y de su obligación de cumplir con ello...”

**Fundamentos Jurídicos de Resolución:** La resolución de concesión de la medidas cautelares en el considerando QUINTO establece: “El segundo inciso del artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional expresa que las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho. El artículo 27 de la misma ley que guarda armonía con la norma citada cuando describe que la finalidad de las medidas cautelares es evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos. Es criterio de esta Juzgadora que prima facie se verifican los presupuestos de procedencia indicados, pues de la revisión del libelo de demanda y de los documentos aparejados a la misma, destacándose entre ellos: la convocatoria a la Asamblea General Ordinaria de Copropietarios del Estadio Monumental Isidro Romero Carbo, el Reglamento Interno de copropiedad de dicho condominio protocolizado en la Notaría a cargo del Dr. Piero Aycart Vincenzini, el Acta de la Asamblea General Ordinaria de Copropietarios celebrada el 18 de marzo de 2015 certificada por el secretario de la misma, el comunicado suscrito por el Ab. Alexander Ycaza Galarza como Delegado de la Alícuota AI del Condominio en mención, hay constancia instrumental suficiente de que se ha afectado, al menos a primera vista, los derechos constitucionales mencionados en la demanda, en la forma antes expresada. En otras palabras en la presente causa de medidas cautelares constitucionales, sin entrar a analizar el fondo de la controversia, se configura la apariencia del buen derecho y se evidencia la necesidad de actuar en forma urgente para tutelar y evitar que los actos descritos en la demanda como atentatorios a derechos constitucionales puedan llegar a producir un daño grave e irreversible. En consecuencia y en estricto acatamiento a lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establece la



*necesidad de que reunidos los presupuestos exigidos por la ley las medidas cautelares sean ordenadas de manera inmediata y urgente en el tiempo más breve posible desde que se recibe la petición ...*”. **Análisis de las Medidas Cautelares concedidas.**- Fundamentada en que “...hay constancia instrumental suficiente de que se ha afectado al menos a primera vista los derechos constitucionales mencionados en la demanda...” la Jueza ordenó las medidas cautelares, y con fecha viernes 15 de mayo del 2015, a las 15h23 resolvió: “REVOCAR todas y cada una de las medidas cautelares dispuestas mediante providencia del 2 de abril del 2015, las 12h00”, para lo cual se fundamentó en que : “...se ha demostrado y evidenciado dentro del trámite de la presente solicitud de medidas cautelares que no ha existido amenaza ni violación a las garantías constitucionales respecto del derecho a la propiedad ...”. **SÉPTIMO: Obligatoriedad de Motivar las Sentencias.**- Los Jueces y Juezas tiene(n) la obligación de motivar las sentencias tal como lo establece el art. 76, numeral 7, letra l de la Constitución de la República: “*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 explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones, o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerará nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.*”, en concordancia con el art. 4, numeral 9, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “*Motivación.- La Jueza o Juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.*”, disposiciones legales que **INCUMPLE** la resolución de revocatoria de las medidas cautelares de fecha viernes 15 de mayo del 2015, a las 15h23, pues, carece del: a) requisito legal obligatorio establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que obliga: “*La jueza o juez tiene la obligación de garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares que ordene, para lo cual podrá delegar a la Defensoría del Pueblo o a cualquier otra institución estatal encargada de la protección de derechos, la supervisión de la ejecución de medidas cautelares.*”, y que no existe en el proceso, ya que en la resolución de concesión de medidas cautelares (primera resolución), la Jueza A Quo, no la ordenó, por tanto, dicha resolución incumplió con el requisito sine qua non que la LOGJCC dispone para la Acción Constitucional de Medidas Cautelares. De igual manera, el art. 35, ibídem, señala: “*...Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas...*”. Por tanto, sino cumplió la Jueza A Quo con lo señalado en el art. 34 de la LOGJCC, ni con el art. 35, ibídem, dicha REVOCATORIA, carece de fundamento jurídico señalado en la ley de la materia para revocarlas. Dicha revocatoria no es de oficio, ni a petición de parte, toda vez, que en materia constitucional existe la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, herramienta eficaz e idónea para hacer realidad las exigencias del texto constitucional, para asegurar la vigencia del principio democrático y para controlar eficazmente la actividad de los poderes públicos y de los particulares. Esta Ley fortalece la justicia constitucional y el proceso de constitucionalización del sistema jurídico, político y social, consecuentemente, cabe ajustarse y cumplir estrictamente con los procedimientos señalados en la ley en referencia a las Garantías Jurisdiccionales contempladas en el Capítulo Tercero de la Constitución de la República, por tanto, todos los Jueces y Juezas deben resolver los asuntos sometidos a su conocimiento en materia constitucional con sujeción irrestricta a la Constitución de la República, la LOGJCC, los Convenios Internacionales, y los fallos de la Corte Constitucional

cumpliendo fielmente el ordenamiento jurídico del Estado Ecuatoriano, así como la aplicación de las normas procesales, toda vez, que el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “ *El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia...* ”. **b) Resolución de Revocatoria.**- La resolución de revocatoria se fundamentó en que *se ha demostrado y evidenciado dentro del trámite de la presente solicitud de medidas cautelares que no ha existido amenaza ni violación a las garantías constitucionales respecto del derecho a la propiedad*, sin señalar la Jueza A Quo por qué no ha existido la amenaza ni violación a las garantías constitucionales para revocar la Acción Constitucional de Medidas Cautelares, hecho que sí encontró en la Resolución de concesión de medidas cautelares, y que sin existir informe constitucional de cumplimiento y ejecución de tal Resolución fueron revocadas, considerando además que las mencionadas medidas cautelares fueron concedidas con fecha jueves 2 de abril de 2015, a las 12h00 y revocadas sin informe de cumplimiento, el día viernes 15 de mayo de 2015, a las 15h23. No analiza en la mencionada Resolución de Revocatoria, ninguna de las disposiciones constitucionales que el accionante fundamenta en la demanda, menos aún, invoca norma expresa en dicha revocatoria que la llevó a concluir que no hay violación a normas constitucionales. Así también, se aprecia en dicha Resolución la inexistencia de análisis de los fundamentos de hecho propuestos en la demanda y contradecidos por el accionado, ni tampoco existe análisis a la documentación del expediente. Todo aquello en razón de que un Juez o Jueza se enfrenta para decidir sobre el caso en concreto a principios jurídicos, doctrinales; precedentes judiciales y jurisprudenciales; la normativa jurídica del Estado Ecuatoriano, al Derecho como ciencia jurídica y en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia del Estado Ecuatoriano a la Constitución de la República, tal como expresamente dice el art. 424, así como a las fuentes del Derecho que son las categorías normativas inmediatamente aplicables en las que nace: la norma jurídica, la Constitución, Tratados y Convenios Internacionales, Ley, Reglamento, Ordenanzas y Principios Generales, ya que de éstas fluyen los preceptos, las reglas, las prescripciones dotadas de generalidad que, con carácter coactivo o imperativo, ordenan las conductas de los hombres en sociedad. Los Jueces y Juezas deben acudir siempre, cuando lo requieren, a los criterios de interpretación que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional tiene como normas directrices y que sirven para resolver los problemas y dificultades que plantean las normas que tienen relevancia en un proceso constitucional. Sin más consideraciones que las precedentes **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA DEJA SIN EFECTO la RESOLUCIÓN DE REVOCATORIA** adoptada por la Jueza de la Unidad Judicial Norte Florida de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, Abg. María Gabriela Junco Arauz de fecha viernes 15 de mayo de 2015, a las 15h23. Por consiguiente queda en vigencia la resolución de fecha jueves 2 de abril de 2015, a las 12h00, y dispone que la Jueza A Quo, cumpla con lo ordenado en el art. 34 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto es, que la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO** de la ciudad de Guayaquil, por ser la encargada de protección de DERECHOS CONSTITUCIONALES, supervise de la ejecución de las medidas adoptadas, y remita el informe pertinente de cumplimiento a la Jueza Abg. María Gabriela Junco Arauz, Jueza de la Unidad Judicial Florida de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, con sede en el cantón Guayaquil. De esta resolución se pondrá en conocimiento al Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil. Cúmplase y Notifíquese.’

### **Detalle y fundamento de la demanda**

Esta Corte considera oportuno referirse, para una mejor comprensión de la problemática de este caso, a los antecedentes concretos que dieron origen a la presente acción extraordinaria de protección.

El 18 de marzo de 2015, después de realizarse la convocatoria respectiva, se instaló la Asamblea General Ordinaria de Copropietarios del Estadio Monumental Isidro Romero Carbo (fojas 52-85 del expediente de instancia). En dicha asamblea se suscitó una controversia. Mientras para el abogado Alexander Ycaza Galarza, delegado principal de la alícuota A-1 propiedad de Barcelona Sporting Club, era suficiente contar con la presencia de más del 70 por ciento de los copropietarios para que se apruebe un nuevo reglamento interno; para la compañía Construcciones Modulares S. A., MOCONSA se necesitaba el 90 por ciento de los copropietarios.

El 27 de marzo de 2015, el señor Eduardo Marquez de la Plata Orrantia, representante legal de la compañía Construcciones Modulares S. A., MOCONSA, presentó una acción de medidas cautelares autónomas, señalando principalmente que la declaratoria de que el reglamento interno del condominio es contrario a la Ley de Propiedad Horizontal es una facultad privativa de los jueces competentes y no de un particular, por lo que, de no tomarse en cuenta este aspecto implicaría, según señala el accionante que, “se están violando” los derechos de libre contratación, a la propiedad, y a la seguridad jurídica.

La acción fue conocida por la Unidad Judicial Florida de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, la cual, el 2 de abril de 2015, en primera providencia resolvió declarar con lugar la acción propuesta, ordenando, entre otras medidas, la suspensión de “los efectos o consecuencias que se hayan producido o puedan producirse en virtud de las mociones de aprobación de un nuevo Reglamento Interno (...) y de remoción de (la) Compañía General de Construcciones C. Ltda. como administrador del mismo”, la prohibición para la asamblea de copropietarios de “conocer, aprobar o tratar proyectos, mociones o sugerencias de adopción de un nuevo Reglamento de Copropiedad”, la prohibición de que el Registro de la Propiedad de Guayaquil inscriba el reglamento interno “que se dice fue aprobado”, todo ello hasta que un juez ordinario determine lo que corresponda.

Ante ello, el señor Alexander Francisco Ycaza Galarza, delegado principal del Barcelona Sporting Club y el señor León Antonio Noboa Ycaza, entonces presidente de dicha institución, solicitaron la revocatoria de las medidas dictadas.

La Unidad Judicial decidió convocar a una audiencia, que se desarrolló el 28 de abril de 2015. Después, el 15 de mayo de 2015, la judicatura decidió revocar las medidas cautelares dictadas.

Posteriormente, el accionante interpuso un recurso de apelación, el cual fue conocido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas y decidió, el 30 de octubre de 2015, dejar sin efecto la resolución de revocatoria de medidas cautelares, quedando consecuentemente vigentes las dictadas el 2 de abril de 2015.

Ante ello, el presidente y el delegado principal de Barcelona Sporting Club presentaron una acción extraordinaria de protección en la que señalaron que la Sala Especializada de lo Laboral, amparada en una norma legal que no existe, “pretende vulnerar los derechos de nuestra representada (...) al establecer como imperativo para la revocatoria de la acción constitucional de medidas cautelares, la necesidad de que medie para la misma, dicho informe”.

En la acción extraordinaria de protección, también señalaron que “los jueces no entran ni siquiera a analizar los motivos expuestos por la jueza para revocar las medidas cautelares, sino que, por su parte, crean en su imaginario un supuesto “informe constitucional de cumplimiento y ejecución” para fundamentar que la revocatoria de medidas cautelares no procede por la falta de este supuesto requisito sine qua non (...)”. En esta línea, el accionante afirma que “se configura en demasía la carencia de lógica de la sentencia (...) puesto que, al no existir el respectivo análisis de todos los argumentos expuestos por la jueza de primera instancia, la conclusión a la que llega la Sala incurre en falta de motivación”.

### **Identificación del derecho presuntamente vulnerado**

El accionante considera vulnerado principalmente su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación y en consecuencia de este, el derecho a la seguridad jurídica.

### **Pretensión concreta**

Los accionantes solicitan que: “se revierta la sentencia y se evidencie a todas luces el grado de incumplimiento de las disposiciones vigentes y que han violentado los derechos constitucionales de Barcelona Sporting Club”.



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

### **Jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas**

La doctora Alexandra Novo Crespo y el doctor Francisco Morales Garcés, jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, que dictaron la decisión de mayoría impugnada, presentaron un informe en el que señalaron que “para el accionante (...) la resolución del juez a quo, que la Sala revocó por falta de motivación, debe ser revocada con el mismo argumento, lo cual no tiene sustento en virtud de que en la resolución de la Sala se explica con claridad(...) porqué tomó la decisión (...)”.

### **Audiencia pública**

Mediante providencia del 2 de marzo de 2017 a las 09:50, por disposición de la jueza sustanciadora, se convocó a las partes procesales a una audiencia pública para el 13 de marzo de 2017, a las 11:00, diligencia a la que comparecieron el doctor Manuel de Jesús Jacho en representación de los legitimados activos, señores José Francisco Cevallos Villavicencio y Alexander Francisco Ycaza, presidente y delegado principal, respectivamente, del Barcelona Sporting Club. En representación de la señora María Cecilia Gregor, representante legal de MOCONSA S.A., compareció el doctor Santiago Velásquez Velásquez. No concurrieron a la diligencia, pese a estar debidamente notificados, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

El doctor Manuel de Jesús Jacho, en su intervención, señaló que:

... La Sala de lo Laboral (...) se fundamenta en el supuesto incumplimiento del artículo 34 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, (...) cito: ‘la jueza o juez tiene la obligación de garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares que ordene para lo cual podrá’ y hago énfasis señores jueces en que podrá delegar a la Defensoría del Pueblo o a cualquier otra institución estatal encargada de la protección de los derechos la supervisión de la ejecución de medidas cautelares, estas circunstancias, este verbo rector independientemente, (es) una facultad, una actividad potestativa discrecional (...), sin embargo de manera irracional e ilógica (...), procedió a indicar en su sentencia que se ha incumplido este artículo, aduciendo que no se contó con un informe de cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares, situación (...) (que) no constituye un elemento o requisito sine qua non, para que pueda ser revocada la medida (...).

(...) supuestamente mientras no exista sentencia de la justicia ordinaria no se puede tomar acción alguna en contra de los supuestos administradores de una propiedad privada



vulnerando una vez más nuestros derechos constitucionales, ante aquellos señores jueces (...) lo que solicitamos es que se revierta la sentencia y se evidencie a todas luces el grado de incumplimiento de las disposiciones vigentes y que han violentado los derechos constitucionales de Barcelona Sporting Club...

El doctor Santiago Velásquez Velásquez, hace uso de la palabra y señaló que:

... En el mes de marzo del año 2015 se realizó una asamblea de copropietarios del estadio Monumental Isidro Romero Carbo, (...) estuvieron citados todos los condóminos para revisar ciertos aspectos de la administración, básicos en una asamblea ordinaria. En esa asamblea el Barcelona a través de su representante para el efecto, dentro del punto varios intentó la aprobación de un nuevo reglamento de propiedad horizontal, digo intentó porque a pesar de que no había sido eso materia de la convocatoria, amparados en el hecho de que tenían el 70% o representan el 70% de las cuotas del condominio, solicitó que se someta a votación y se sometió a votación y obtuvo el 70%, es decir el voto de ellos, de nadie más, pero que es lo (...) importante en el caso, que esa asamblea fue convocada por el reglamento vigente a la fecha de la convocatoria, fue instalada por el reglamento vigente a la fecha de la convocatoria, y, se desarrolló por el reglamento vigente a la fecha de la convocatoria que obra del expediente. En ese reglamento se prevé en forma expresa que para tomar una decisión como la que pretendió tomar el Barcelona Sporting Club, se requería el 90%, no el 70%, (y) la razón es muy sencilla, bueno primero pues obviamente ese reglamento está vigente, pero el 90% que pudiera parecer exagerado es lógico como bien ha quedado aclarado, y en eso estamos de acuerdo con la contraparte, Barcelona representa el 70%, hay más de 800 copropietarios que de ser así, que con el 70%, pudiere tomarse cualquier decisión, realmente pues no tendría ninguna importancia su presencia o no presencia en ninguna junta, es por eso que el reglamento prevé un quórum reforzado porque si no sería que la mayoría en la alícuota en el 70%, en el papel, podría someter a la mayoría numéricamente hablando, es decir ese quórum reforzado vigente en el reglamento hace relación a la protección de lo que serían los derechos de las minorías acorde a todo el ordenamiento constitucional vigente se ha pretendido también y reiterado hacer creer que eso era contrario al reglamento a la ley, en ningún momento ha sido contrario al reglamento a la ley además que nadie lo ha declarado, pero digo que no es contrario al reglamento a la ley porque el reglamento a la ley lo que señala es que se requiere una mayoría de al menos las dos terceras partes de donde si el reglamento vigente pone una exigencia adicional no está contraviniendo al reglamento a la ley de propiedad horizontal, simplemente haciendo uso de esa facultad está poniendo un quórum reservado, de manera que, y volviendo a los hechos, se tomó la votación y no hubo decisión (...). El hecho objetivo es que no existe nuevo reglamento (...) y mucho menos ninguna remoción a ese respecto, pero sorprendentemente quienes constan las actas evidentemente de lo que ocurrió y de la votación quienes no prosperaron con su moción pretendieron luego continuar una reunión luego de clausurada esta.

(...) si Barcelona cree que la moción fue aprobada tendría que demostrar que la moción fue aprobada, lo que pasa es que, ante la prensa, y ante el público han dicho que la moción ha sido aprobada, no señores, no ha sido aprobada hay prueba instrumental de que eso no ocurrió (...). La acción extraordinaria de protección que nos convoca hoy se reduce en definitiva a una falta de motivación de parte de la Corte Provincial; la Corte Provincial

de Justicia, no solo que ha hecho bien, sino que ha motivado adecuadamente según los parámetros de la propia Corte Constitucional, es una decisión razonable, (...), la Corte Provincial ha fundado y ha explicitado los principios constitucionales en los cuales basa su resolución, que son la búsqueda de la seguridad jurídica y el imperio del debido proceso. Explícitamente lo manifiesta, esa decisión ha sido una decisión lógica, (...) como lo dice la Corte en el sentido de que hay coherencia entre las premisas y la conclusión ...

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, según las atribuciones establecidas en los artículos 94 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 artículos 3 numeral 8 literal c, 45 y 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección.

### Naturaleza jurídica, alcances y efectos de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección propende, de conformidad con lo establecido tanto en la Constitución de la República, así como en la jurisprudencia de este Organismo, a que las vulneraciones de derechos constitucionales no queden en la impunidad; razón por la cual, mediante esta garantía se permite que las sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia firmes, definitivas y ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad, la Corte Constitucional.

### Determinación y desarrollo de los problemas jurídicos a resolver

La Corte Constitucional considera necesario sistematizar sus argumentos a partir de planteamiento del siguiente problema jurídico:

**La resolución de mayoría dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del proceso de medidas cautelares N.º 09209 2015 02295, ¿vulneró el derecho al debido proceso en la**

### **garantía de la motivación, previsto en el artículo 76 numeral 7 literal I de la Constitución de la República?**

La Constitución de la República establece como una de las garantías del debido proceso, el que toda resolución de los poderes públicos debe estar motivada, esto es, que en ellas se enuncien tanto los principios y normas jurídicas en que se funda, así como la explicación de pertinencia de su aplicación a los antecedentes fácticos del caso. Así, el artículo 76 numeral 7 literal I de la Norma Suprema señala:

Art. 76.- (...) 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 ese mismo sentido, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 9 establece que la motivación también implica la obligación de fundamentar las decisiones a partir de las reglas y principios de la argumentación jurídica, así:

La jueza o juez tiene la obligación de fundamentar adecuadamente sus decisiones a partir de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. En particular, tiene la obligación de pronunciarse sobre los argumentos y razones relevantes expuestas durante el proceso por las partes y los demás intervinientes en el proceso.

En esta misma línea, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 227-12-SEP-CC, dictada dentro del caso N.º 1212-11-EP, desarrolló el denominado “test de motivación” y determinó que:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga la razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados. Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado, implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último 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.

En este sentido, la Corte Constitucional estima necesario verificar si la decisión impugnada, a través de esta acción cumple o no con los parámetros señalados, esto es, que sea razonable, lógica y comprensible.

### **Razonabilidad**

El parámetro de razonabilidad implica, como ha sido señalado por esta Corte, la enunciación por parte de los operadores de justicia de las fuentes normativas de distinto orden acordes con la naturaleza de la causa y necesarias para su resolución y a partir de las cuales se justifica su decisión.

En esta medida, para que una resolución dictada en un proceso de medidas cautelares autónomas sea razonable deberá contener, además de las disposiciones contantes en la Constitución, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y demás prescripciones normativas pertinentes, la jurisprudencia constitucional obligatoria dictada por esta Corte, a través de la cual se ha desarrollado la naturaleza, contenido, alcance y procedimiento de esta garantía jurisdiccional.

En el caso *subjudice*, los jueces de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al emitir la resolución impugnada, en el considerando primero, fijan su competencia para conocer un recurso de apelación frente a una decisión de revocatoria de una medida cautelar en el artículo 208 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial, más adelante, en los considerandos subsiguientes citan los artículos 76 numeral 7 literal I, y 87 de la Constitución de la República del Ecuador. Finalmente, esta Corte advierte que la Sala transcribe partes de los artículos 26, 27, 34 y 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

La mencionada Sala también invoca la sentencia constitucional dictada por la Corte Constitucional el 15 de julio de 2010 dentro del caso 0012-09-IN (sentencia 0008-10-SIN-CC); así como la jurisprudencia dictada por la “Corte Internacional de la Haya” en el caso “Honduras vs Estados Unidos” y, un razonamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú”.

A partir de lo expuesto, se puede determinar que la Sala no cita norma constitucional o legal, en este último caso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ley de la materia, que la autorice a conocer un recurso de apelación frente a una decisión de revocatoria de una medida cautelar autónoma. La Sala se limita a citar una disposición general del Código

Orgánico de la Función Judicial, artículo 208 numeral 1, que regula las competencias de las Salas de las Cortes Provinciales, en este caso, para conocer en segunda instancia los recursos de apelación y nulidad y los demás que establezca la ley. Esta norma, Código Orgánico de la Función Judicial, conforme consta del artículo 2, “Ámbito” comprende, en lo pertinente, a la estructura de la Función Judicial; las atribuciones y deberes de sus órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos. Es decir, no es una normativa atinente a la justicia constitucional, menos aún al proceso constitucional que se hallaba en su conocimiento, en este caso, una garantía jurisdiccional de derechos constitucionales, una acción de medidas cautelares autónomas. No se trata en consecuencia, de una norma acorde a la naturaleza de la causa que estaba conociendo, lo que trae consigo que la decisión, en este aspecto fundamental, como es fijar su competencia, carezca de razonabilidad.

Por otro lado, esta Corte advierte que la Sala tampoco cita la jurisprudencia constitucional obligatoria y relevante que se ha dictado con respecto a esta garantía jurisdiccional, es el caso de la sentencia N.º 034-13-SCN-CC dictada dentro del caso 0561-12-CN, jurisprudencia constitucional que debe ser conocida y acatada por los jueces que ejercen la jurisdicción constitucional. Más aún si en esta sentencia la Corte Constitucional estableció reglas que desarrollaron y concretizaron la naturaleza, alcance, objeto y procedimiento de las medidas cautelares autónomas.

En este sentido, por las razones expuestas, esta Corte concluye que la resolución impugnada incumple con el requisito de razonabilidad.

### Lógica

Con el requisito de la lógica, se hace referencia principalmente a la exteriorización de las razones por las que se tomó una decisión, así como a la concatenación y justificación de las premisas usadas para calificar los hechos del caso y su correspondencia con las normas jurídicas aplicables al problema jurídico a resolverse.

En el caso *sub judice*, como se señaló anteriormente, la Unidad Judicial Florida de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, después de conceder las medidas cautelares dispuestas en primera providencia, y ante la solicitud de revocatoria de la parte obligada, decidió revocarlas porque consideró que tenía nuevos elementos de convicción que desvirtuaron el “análisis” realizado anteriormente. En contra de dicha providencia que concedió la revocatoria de las



medidas cautelares, se interpuso un recurso de apelación que fue concedido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

Para conceder el recurso de apelación –luego de fijada su competencia en los términos analizados en el parámetro de razonabilidad- la referida Sala argumentó principalmente que la resolución de revocatoria dictada por la Unidad Judicial de primer nivel no motivó su decisión, pues no habría observado el “requisito legal obligatorio” constante en los artículos 34 y 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los cuales establecen que las judicaturas pueden delegar la supervisión de la ejecución de las medidas a la Defensoría del Pueblo o a una institución estatal, y que, para que proceda la revocatoria debe existir un informe acerca de su cumplimiento. En la resolución impugnada también se señala que el juez de primera instancia no analizó las disposiciones constitucionales en las que el accionante fundamentó su demanda.

A partir de los argumentos expuestos, esta Corte considera necesario pronunciarse respecto a dos conclusiones a las que arriba la Sala en su decisión, el primero de ellos relacionado a su competencia para conocer un recurso de apelación frente a una decisión de revocatoria de medidas cautelares; y la segunda, relacionada a la presunta existencia de un requisito previo a la revocatoria de una medida cautelar autónoma.

En relación a la primera conclusión a la que arriba la Sala, su competencia para conocer el caso en cuestión, esta Corte determina, en consecuencia con el análisis de razonabilidad expuesto previamente, que a falta de invocación de una norma que autorice a la Sala a conocer un recurso de apelación frente a una decisión de revocatoria de una medida cautelar autónoma, esto deviene en la imposibilidad de establecer una relación entre la premisa normativa y la premisa fáctica, lo que torna a la decisión en ilógica. Esto se confirma, aún más cuando nos remitimos al contenido del artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, norma citada por la Sala pero no para fijar su competencia, sino para desarrollar argumentaciones posteriores. La disposición normativa en mención, en su inciso final, claramente dispone: “... **cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria**, deberá determinar las razones mediante auto, **que podrá ser apelado en el término de tres días** (énfasis y subrayado nos pertenece)”.

Es así que, conforme la norma citada, el recurso de apelación sólo cabe frente a la negativa de revocatoria de una medida cautelar, siendo así, en caso de haber sido aplicada por la Sala, en relación a los hechos que presentaba el caso en cuestión,

esto es, un recurso de apelación interpuesto frente a una decisión de revocatoria de una medida cautelar autónoma, la conclusión habría sido que la Sala no es competente para conocer un recurso de apelación por no tratarse de una decisión denegatoria de un pedido de revocatoria de una medida cautelar autónoma. En consecuencia, con lo expuesto queda claro que la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no era competente para conocer el recurso planteado, esto por no incurrir el caso llevado a su conocimiento en el presupuesto previsto en el artículo 35 de la LOGJCC.

Si bien lo dicho sería suficiente para calificar a la decisión de la Sala como ilógica, es necesario que esta Corte también se pronuncie sobre otra de las conclusiones a las que arriba la Sala, y que es cuestionada por los accionantes, esta es, la presunta existencia de un requisito previo para la revocatoria de una medida cautelar, puntualmente la necesidad de contar con un informe, en este caso de la Defensoría del Pueblo, sobre la ejecución de las medidas originalmente dictadas, previo a proceder con la revocatoria de las mismas. La Sala concluye que, en el caso en análisis, el juzgador de origen no habría contado con dicho informe, en consecuencia, que la revocatoria de las medidas resultaba improcedente.

Este escenario, descrito en la decisión objeto de esta acción extraordinaria, encontraría fundamento –según la Sala– en los artículos 34 y 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, disposiciones normativas que junto con otras, se citan en la decisión, pero a las cuales la Sala les ha conferido una interpretación particular o *sui géneris*, por decirlo menos, acorde presuntamente a los hechos del caso.

Al respecto, esta Corte observa que los artículos 34 y 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen dos escenarios que se deben tener en cuenta en el desarrollo de una acción de medidas cautelares autónomas, en consecuencia, deben ser leídos e interpretados integralmente, pues se refieren al procedimiento propio de esta garantía jurisdiccional. En el caso del artículo 34 de la LOGJCC, esta disposición normativa ratifica el deber de la jueza o juez de garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares que se hayan ordenado, para lo cual, de manera POTESTATIVA, confiere al juzgador la posibilidad de delegar a la Defensoría del Pueblo o a cualquier otra institución estatal encargada de la protección de derechos, la supervisión de la ejecución de las medidas conferidas<sup>1</sup>. Es así, que conforme el verbo utilizado por el legislador

<sup>1</sup> La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece, en el artículo 34, que “la jueza o juez tiene la obligación de garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares que ordene, para lo cual **podrá** delegar a la Defensoría del Pueblo o a cualquier otra institución estatal encargada de la protección de derechos, la supervisión de la ejecución de medidas cautelares”.

en el artículo 34 de la LOGJCC –podrá– la delegación referida no es obligatoria, pues el juzgador que emitió las medidas cautelares es el primer obligado a ejecutar sus propias decisiones, para lo cual podrá hacer uso de todas las prerrogativas que le faculta la LOGJCC para el cumplimiento de esta decisión constitucional. Sumado a ello, es necesario recordar que las decisiones constitucionales son de inmediato cumplimiento, razón por la cual no podría asumirse que su cumplimiento esté siempre sometido al accionar de otra entidad estatal. Conforme la normativa señalada, es claro para esta Corte que la delegación, de tipo potestativo, opera para la supervisión de cumplimiento de una medida cautelar previamente emitida, no se trata de una delegación de la facultad de ejecución con la que cuenta siempre el juzgador que emitió la medida y que de oficio está llamado a verificar, conforme lo estableció esta Corte en la sentencia N.º 034-13-SCN-CC: “... La jueza o juez tienen la obligación de garantizar el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares, hacer el seguimiento de las mismas, e informar a las partes sobre la necesidad de mantener las medidas”.

Ahora bien, en consecuencia con el contenido del artículo 34 de la LOGJCC, y en uso de una interpretación integral, el artículo 35 del mismo cuerpo normativo regula la revocatoria de la medida cautelar. En este caso, si bien la disposición normativa menciona que “... Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas” no lo es menos que esto sería aplicable en el caso que, conforme al contenido del artículo 34 de la LOGJCC, el juzgador haya considerado necesario delegar la supervisión de cumplimiento de la medida dictada, a la Defensoría del Pueblo u otra institución estatal encargada de la protección de derechos. Es así que, en el caso que el juzgador no haya delegado dicha supervisión, tal como se desprende de los hechos del caso en análisis, resulta lógico que no será necesario contar con el informe mencionado en el artículo 35 de la LOGJCC, previo a disponer su revocatoria.

Esta Corte insiste en que el principal obligado a garantizar el cumplimiento y ejecución de una medida cautelar, en este caso una medida cautelar autónoma, es el mismo juez que las dictó. Es así que el artículo 34 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional lo que hace es referirse a otros órganos estatales de protección de derechos humanos, como es el caso de la Defensoría del Pueblo, para que, en caso de que el juez lo considere necesario, puedan coadyuvar en la supervisión de ejecución de su decisión.

Aceptar una interpretación en sentido contrario, esto es, que necesariamente se debe delegar la supervisión de las medidas cautelares a la Defensoría del Pueblo o

a otra institución pública, implicaría, desconocer el sentido claro de las disposiciones constitucionales y legales que establecen que son los jueces quienes tienen el deber y la obligación de administrar justicia y hacer ejecutar sus decisiones.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 35 de la LOGJCC, el juzgador que dictó las medidas cautelares está plenamente facultado para disponer directamente, de oficio o a petición de parte, y de manera justificada, la revocatoria de las mismas, siempre que se haya evitado la vulneración de derechos –para el caso de medidas cautelares autónomas– o simplemente porque estas no tenían fundamento. Respecto a este último escenario, cabe recordar lo dicho por esta Corte en la sentencia N.º 0034-13-SCN-CC. En esta decisión, la Corte determinó que el análisis para dejar sin efecto las medidas cautelares previamente concedidas, por carecer de fundamento, es proporcional con este tipo de garantía jurisdiccional, debido a que operan *inaudita parte* y frente a la apariencia de buen derecho. En este sentido, la Corte señaló:

... el análisis que debe llevar a cabo el órgano jurisdiccional para dejar sin efecto las medidas verificando que las mismas no tenían fundamento, es una condición que a criterio de la Corte no resulta desproporcionada, si tenemos presente que su otorgamiento opera de manera directa por la sola descripción de los hechos y la verosimilitud de los mismos frente a lo que se ha denominado apariencia de buen derecho<sup>2</sup>.

Como ha podido observarse, los artículos 87 de la Constitución, 31 y siguientes de la LOGJCC, así como la jurisprudencia constitucional emitida por esta Corte para el caso de las medidas cautelares de índole constitucional, establecen los criterios que los jueces constitucionales deben seguir cuando lleguen a su conocimiento procesos de medidas cautelares, todos ellos deben ser leídos de manera integral y armónica.

En el caso en análisis, la conclusión de la Sala que derivó en el establecimiento de un requisito previo para la revocatoria de una medida cautelar autónoma, es producto de la mera transcripción de disposiciones normativas y de una interpretación aislada de parte del contenido previsto en los artículos 34 y 35 de la LOGJCC, en consecuencia, no encuentra el debido sustento argumentativo. De esta manera, la decisión emitida por la Sala, al no estar precedida por la identificación de una premisa normativa válida y en consecuencia acorde a los hechos que presentaba el caso, deviene en ilógica.

---

<sup>2</sup> Cfr. Sentencia 034-13-SCN-CC, caso 0561-12-CN.



Así también, esta Corte no puede dejar de observar que la transcripción de citas de índole jurisprudencial, legal y doctrinario fueron meras enunciaciones que no sirvieron para que los juzgadores se formen un criterio meditado con respecto a los hechos del caso. En este sentido, la Corte no encuentra fundamento alguno que justifique la pertinencia de citar para el caso concreto, razonamientos de la “Corte Internacional de La Haya” (sic), no solo porque no se hizo un examen acerca de su utilidad y aplicabilidad en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sino porque el caso invocado, según la cita de la Sala, era de un conflicto entre dos Estados, es decir, no era un conflicto en el que se discutía la amenaza de vulneración de derechos de una persona, materia a verificar dentro de una acción de medidas cautelares autónomas como en efecto era el caso en cuestión.

En virtud del análisis realizado, esta Corte establece que la decisión carece también del presupuesto de lógica.

### **Comprensibilidad**

Con este parámetro, este Organismo debe examinar si la decisión es clara, asequible y comprensible. Al respecto, la Corte Constitucional en relación a este requisito se ha pronunciado en la sentencia N.º 009-14-SEP-CC, dentro del caso N.º 0526-11-EP:

... Dicho elemento es parte esencial del derecho a la motivación, ya que una sentencia se dirige principalmente a una o varias personas que no necesariamente tienen la preparación académica de un juez: esta debe ser clara, asequible, comprensible para el lector, además de contener los argumentos de hecho y de derecho como fundamento de la resolución judicial.

La resolución impugnada, al realizar una mera transcripción de disposiciones jurisprudenciales, legales y doctrinarias, no posibilita comprender ni la problemática del caso, ni los motivos de su decisión, lo que la vuelve incomprensible.

Por los argumentos expuestos, esta Corte considera que la decisión impugnada a través de la presente acción extraordinaria de protección, al incumplir con los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, convierte a la decisión en inmotivada.

### **Consideraciones adicionales**

De acuerdo con la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección,



reconocida en el artículo 62 numeral 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de conformidad con el principio *iura novit curia*, tratándose de una acción extraordinaria de protección propuesta en contra de una decisión judicial que deviene de una garantía jurisdiccional de derechos constitucionales, considera necesario verificar, en primer lugar, si la decisión de revocatoria de las medidas cautelares dispuesta por el juzgador de primer nivel, estuvo debidamente sustentada y en segundo término, si la pretensión original de la acción de medidas cautelares autónomas resultaba constitucionalmente procedente.

Sobre el principio *iura novit curia*, la Corte Constitucional ha manifestado que:

... esta Corte está plenamente facultada para analizar y pronunciarse sobre una serie de aspectos no demandados por las partes y que podrían devenir en vulneraciones a derechos constitucionales, ya sea dentro de la decisión judicial impugnada o en instancias procesales que no hayan sido impugnadas por el accionante (...) este accionar, plenamente reconocido por esta Corte en varios de sus fallos, tiene como único fin confirmar o descartar aparentes vulneraciones de derechos constitucionales que se habrían cometido en decisiones judiciales, y que en el presente caso han sido puestas a conocimiento de esta Corte. De ahí que ignorar los hechos denunciados implicaría, indiscutiblemente, contravenir el mandato Constitucional y, con ello, el propósito por el cual fue creada la presente garantía jurisdiccional<sup>3</sup>...

En este sentido, esta Corte estima necesario establecer si en la resolución dictada el 15 de mayo de 2015 por la Unidad Judicial Florida de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil se cumplieron o no con las exigencias constantes en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Para ello, este Organismo se formula el siguiente problema jurídico:

**La resolución de revocatoria de medidas cautelares dictada el 15 de mayo de 2015 por la Unidad Judicial Florida de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, dentro del proceso de medidas cautelares autónomas N.º 09209-2015-02295, ¿cumplió con las exigencias establecidas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en la sentencia constitucional N.º 034-13-SCN-CC?**

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 35 establece lo siguiente:

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 151-15-SEP-CC, caso N.º 0303-13-EP.

La revocatoria de medidas cautelares procederá sólo cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en esta ley o se demuestre que no tenían fundamento. En este último caso, la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos o argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar. Para que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o a las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas.

Por su parte, la sentencia N.º 034-13-SCN, en cuanto a la materia en análisis determinó:

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 35, contempla la posibilidad de la revocatoria de las medidas cautelares cuando se haya evitado o interrumpido, la amenaza o violación de derechos, hayan cesado los requisitos que prevé la ley o se demuestre que no tenían fundamento; y en este último caso, la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos y argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar. Así, las medidas cautelares autónomas solamente se agotan una vez que se haya verificado el cese de la amenaza o violación y cuando ya no es probable que ocurra. Por otro lado, el análisis de la revocatoria que debe llevar a cabo el órgano jurisdiccional para dejar sin efecto las medidas verificando que las mismas no tenían fundamento, es una condición que a criterio de la Corte no resulta desproporcionada, si tenemos presente que su otorgamiento opera de manera directa por la sola descripción de los hechos y la verosimilitud de los mismos frente a lo que se ha denominado apariencia de buen derecho.

En consecuencia, la forma para analizar un pedido de revocatoria de medidas cautelares autónomas es, por una parte, que se cumpla con esas medidas por parte de la persona accionada y que se informe al juez sobre su cumplimiento. Hecho esto, conforme el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el demandado deberá demostrar que se evitó o interrumpió la violación de derechos, o que el pedido no tenía fundamento. Luego de ello, la jueza o juez constitucional debe dictar el correspondiente auto por el que confirma o revoca, motivadamente, las medidas cautelares, el cual es susceptible de ser apelado, conforme con lo establecido en la Ley<sup>4</sup>.

En consecuencia, con la normativa descrita, uno de los escenarios para que proceda la revocatoria de medidas cautelares autónomas consiste en la justificación de que las medidas cautelares dictadas en primera providencia no tenían fundamento. Esto se lo hace bien mediante hechos, o bien mediante argumentos que sustenten la revocatoria. Es decir, se debe reconsiderar y valorar la verosimilitud de los hechos a la luz de los nuevos elementos introducidos en el proceso constitucional, así como de la constatación de la apariencia de buen derecho

<sup>4</sup> Esto es, cabe la apelación para el caso de negativa de revocatoria de medidas cautelares conforme lo determina el artículo 35 de la LOGJCC.

Al respecto, en la resolución de revocatoria emitida por la Unidad Judicial, se consideró que después de realizada una audiencia pública en la causa y revisados los documentos aportados por las partes, *“no existe amenaza ni violación de derechos”* (lo resaltado le pertenece a esta Corte). La Unidad Judicial llega a esa conclusión porque considera, entre otros aspectos, que ha tenido “elementos de convicción suficientes” que han desvirtuado el “primer análisis realizado”. Al respecto, la Unidad Judicial señaló que:

... El Art. 28 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la finalidad de las medidas cautelares tiene por objeto evitar y hacer cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos, considerándose que cuando exista una violación, se pueda evitar o detener tal violación, tales como la comunicación, y otras medidas que están enumeradas en la misma Ley, específicamente en el Art 26, considerando, siempre y cuando se esté afectando los derechos de los que se solicita su tutela, en el presente caso conforme consta de la solicitud y de lo evidenciado en la audiencia pública, no se ha demostrado que se hubiese incurrido en una violación o amenaza que atente contra un derecho constitucional, por ello se considera, que existen otros mecanismos ordinarios dentro del marco de la legalidad para su reclamación o protesta cuyo conocimiento corresponde única y exclusivamente de los administradores de justicia ordinarios. Es por tanto criterio de la juzgadora no obstante que en su primer examen de los hechos se consideró la existencia de afectación a los derechos constitucionales que pretendió evitar su vulneración, posteriormente, ha tenido elementos de convicción suficientes y jurídicamente pertinentes que han desvirtuado el primer análisis realizado. Por lo expuesto, RESUELVO: en estricto acatamiento a lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se resuelve REVOCAR todas y cada una de las medidas cautelares dispuestas mediante providencia del 2 de abril del 2015, las 12h00, y que fueron solicitadas como MEDIDA CAUTELAR independiente propuesta por el señor Eduardo Márquez de la Plata Orrantia, a nombre y representación de Construcciones Modulares S.A. MOCONSA, por lo que como consecuencia de aquello, las resoluciones tomadas por la Asamblea General de Copropietarios del condominio llamado Estadio Monumental Isidro Romero Carbo, el 18 de marzo del 2015, quedan restablecidas con todos sus alcances, al momento mismo anterior al otorgamiento de las medidas cautelares inicialmente dictadas. Para el cumplimiento de dispuesto se ordena oficial al Señor Registrador de la Propiedad del cantón Guayaquil. NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Como puede observarse, uno de los argumentos de la Unidad Judicial para revocar las medidas cautelares consistió en que no se demostró una violación o amenaza de violación a un derecho constitucional; y, como se señaló anteriormente, tanto el artículo 35 de la LOGJCC, así como la sentencia constitucional 034-13-SCN-CC, establecen que para que la revocatoria opere, se debía demostrar, sobre la base de hechos y argumentos que la sustenten, que no tenían fundamento. Sin embargo, el análisis no se sustentó en hechos y argumentos, tal como es la exigencia que

plantea la ley y la jurisprudencia, lo cual puede advertirse de la lectura de la resolución, en la que después de invocar, por ejemplo, los artículos 26 y 28 de la LOGJCC se dice que no ha existido la demostración de violación o amenaza de violación de un derecho, sin que se justifique esas aseveraciones.

Podemos observar además que, en otros pasajes de la resolución de revocatoria se señala como evidencia para revocar las medidas cautelares, que:

... de la documentación aportada por las partes se deja en evidencia que la solicitante, esto es, Construcciones Modulares S.A. MOCONSA, no ha hecho uso ni ha agotado las vías propias y pertinentes que la justicia ordinaria prevé para estos casos, para dilucidar si ha existido o no vicios de ilegalidad en el accionar de los copropietarios de Condominio llamado Estadio Monumental Isidro Romero Carbo, en las resoluciones tomadas por intermedio de la Asamblea General de Copropietarios, realizada el 18 de marzo del 2015. Asimismo, dentro del trámite de la presente solicitud de medida cautelar independiente, la solicitante no ha acreditado ni demostrado la calidad invocada en su solicitud de mandataria especial de la Compañía General de Construcciones C. Ltda. para administrar a nombre de ésta el condominio llamado Estadio Monumental Isidro Romero (...), al no justificar su calidad de apoderada de la Compañía General de Construcciones C. Ltda., no estaba facultada para comparecer a nombre de ésta alegando vulneración de sus derechos constitucionales...

Al respecto, esta Corte considera que la Unidad Judicial, si bien relata los acontecimientos que ha conocido en el desarrollo del proceso de medidas cautelares, estos no se relacionan con el motivo por el que se deben revocar las medidas. En efecto, el no hacer uso de las vías ordinarias, por un lado, y por otro, no justificar la calidad en la que se comparece a este tipo de procesos, no pueden considerarse *per se*, como razones válidas y suficiente para revocar unas medidas cautelares, teniendo en cuenta que, en el caso *sub judice* esto era posible solo si se realizaba un análisis en torno a hechos y argumentos que la justifiquen plenamente. Sumado a esto, es claro para esta Corte, que la verificación de agotamiento previo de vías ordinarias o justificar la calidad en que comparece el accionante no son requisitos propios de las medidas cautelares autónomas.

También llama la atención de esta Corte que, uno de los motivos para revocar las medidas cautelares dictadas previamente, se sustenta en parte, en que no se habría verificado vulneración de derechos, circunstancia que denota nuevamente una desnaturalización del objeto de la acción de medidas cautelares autónomas, pues estas no caben frente a la presunta vulneración de derechos constitucionales, sino frente a la amenaza de vulneración de los mismos, esto conforme lo determina el artículo 87 de la Constitución de la República, los artículos 26 y siguientes de la LOGJCC y la jurisprudencia constitucional emitida por esta Corte, particularmente



la sentencia N.º 034-13-SCN-CC, que no es citada siquiera en la decisión, siendo esta necesaria para determinar la procedencia o no de la revocatoria de las medidas.

Esto evidencia un desconocimiento en torno a la materia que se debía decidir, así como de los parámetros que se debían analizar. Además, el artículo 35 de la LOGJCC, solo se lo utiliza como una mera concordancia después de tomada la decisión, por lo que no se llega a hacer referencia a su contenido. Es por ello que, la decisión por la que se revocaron las medidas cautelares no cumplió con las exigencias establecidas en la ley y en la jurisprudencia constitucional señalada.

Ahora bien, una vez analizada la resolución de revocatoria de las medidas cautelares, determinando que esta careció de fundamento, esta Corte procederá a analizar las pretensiones del accionante de las medidas cautelares, así como la decisión que las concedió en primera providencia, para verificar si la temática tratada se relacionaba o no con un asunto de relevancia constitucional, para lo cual se formula el siguiente problema jurídico:

**La medida cautelar autónoma emitida por la Unidad Judicial Florida de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil en su primera providencia, basada en las pretensiones del entonces accionante ¿es acorde a la naturaleza y objeto de la garantía jurisdiccional referida?**

Este proceso tuvo su origen, como se señaló, en una acción de medidas cautelares autónomas presentadas por el representante legal de la compañía Construcciones Modulares S. A., MOCONSA. En su pedido el accionante solicitaba que se otorguen dichas medidas “hasta que un juez ordinario luego de un proceso de conocimiento mediante sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada determine lo que corresponda”.

Esta pretensión, según el accionante, encontraba fundamento en que, en una asamblea de copropietarios, se discutió si el porcentaje necesario para aprobar un nuevo reglamento era el señalado en la Ley de Propiedad Horizontal, o aquel determinado en el reglamento de copropietarios. Estas normas, en criterio del accionante, contendrían diferentes porcentajes, originándose, en definitiva, un conflicto en torno a qué norma era la aplicable para este caso.

Es decir, el principal argumento por el que se presentó la acción de medidas cautelares y que fue discutido en la asamblea de copropietarios fue la aparente contradicción entre el reglamento interno de los copropietarios del condominio que establece que las reformas o cambios a éstos se deben realizar con la presencia del



90 por ciento de los copropietarios, mientras que la Ley de Propiedad Horizontal establece que dichos cambios o reformas se puede realizar con las dos terceras partes de los copropietarios.

En definitiva, los hechos que dieron origen a este caso se traducen principalmente en el desacuerdo existente, en torno a la pertinencia de la norma jurídica infraconstitucional aplicable al caso.

Este tipo de conflicto jurídico, en el que se discute la norma aplicable para solucionar un caso, sin embargo, escapa del ámbito de las competencias de la acción de medidas cautelares autónomas, -así como de otras garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales-, debido a que, a través de este tipo de acción, se precautelan los derechos constitucionales de las personas en la medida en que se configure una amenaza de vulneración de derechos constitucionales, no siendo posible, en consecuencia, a través de esta acción dilucidar qué norma infraconstitucional es aplicable para el caso en cuestión.

La Corte Constitucional ha señalado que “los conflictos que pudieren generarse respecto a la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones normativas infraconstitucionales no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello existen los intérpretes normativos competentes”<sup>5</sup>.

En este sentido, de la lectura de la demanda se puede observar que el asunto sometido a conocimiento de la justicia constitucional, esto es, la contradicción entre el reglamento y la ley no es objeto de análisis en una garantía jurisdiccional, menos aún en una garantía particular como lo es la acción de medidas cautelares autónomas cuyo objeto es tutelar de manera inmediata y urgente una amenaza de vulneración de derechos constitucionales, siempre en sustento de hechos que configuren un problema de relevancia constitucional. Llama la atención a esta Corte, que es el propio accionante de las medidas cautelares, quien reconoce con su pretensión, que el asunto planteado era un asunto que debía conocerse y sustanciarse en justicia ordinaria, pese a ello, el juez concedió las medidas solicitadas. Finalmente, esta Corte no puede dejar de advertir que esta misma pretensión tendiente a condicionar la vigencia de las medidas dictadas a la resolución de un proceso ordinario, es ajena al objeto de la acción de medidas cautelares autónomas, pues su finalidad no es asegurar la decisión de un proceso judicial, menos aún de uno ordinario, se insiste en que se trata de una garantía

---

<sup>5</sup> Cfr. Sentencia 016-13-SEP-CC, caso 1000-12-EP.

jurisdiccional de derechos constitucionales cuyo objeto es operar frente a la amenaza de vulneración de derechos constitucionales.

Al respecto, esta Corte Constitucional en la sentencia N.º 034-13-SCN-CC, consta claramente el carácter constitucional y provisional de las medidas cautelares autónomas, las cuales, en virtud de su particular objeto, subsistirán hasta que se verifique por parte del juzgador que los hechos que han amenazado con vulnerar un derecho constitucional han desaparecido. Contrario a ello, en la demanda de medidas cautelares se solicitó la suspensión de cualquier efecto que pudiere generarse en virtud de las mociones de aprobación de un nuevo reglamento interno y de la remoción del administrador del estadio hasta que un juez ordinario luego de un proceso de conocimiento determine lo que corresponda.

Por otro lado, respecto a esto último, el objeto de las medidas cautelares autónomas, llama también la atención de esta Corte que, en el pedido del entonces accionante, se justifique la necesidad de la emisión de dichas medidas en una aparente vulneración de derechos ya consumada, hecho que es ajeno a la acción de medidas cautelares autónomas.

Al respecto, como se señaló líneas arriba, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 034-13-SCN-CC estableció reglas de obligatorio cumplimiento de acuerdo al tipo de acción que se debía iniciar cuando se considere que existe, o bien la presunta violación de un derecho, o bien la amenaza de violación de un derecho. La regla en el caso de alegarse la existencia de una presunta violación a un derecho constitucional es que necesariamente las medidas cautelares deben solicitarse en conjunto con una garantía jurisdiccional de conocimiento.

Como puede apreciarse, la demanda incurre en un error porque no toma en cuenta el contenido del artículo 87 de la Constitución, de la LOGJCC y tampoco la existencia de la regla jurisprudencial citada –vigente a la fecha de emisión de la decisión– que en aplicación de la norma constitucional pertinente, condiciona la presentación de la solicitud de medidas cautelares a una acción constitucional de conocimiento cuando se considere que se produjo la presunta vulneración de un derecho<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> De manera referencial, esta Corte considera necesario precisar que en la Sentencia No. 0364-16-SEP-CC del caso 1470-14-EP, –no vigente a la fecha de las decisiones analizadas en esta acción, razón por la cual no ha sido parámetro de análisis de los hechos suscitados en el caso–, la Corte Constitucional estableció la obligación que tienen juezas y jueces que conocen de una medida cautelar, de asumir un rol activo y garante de derechos. En este marco dispuso que: “Cuando la jueza o juez, al conocer la petición de una medida cautelar solicitada de manera autónoma advierta, de la lectura integral de la demanda y hechos relatados en ella, que los mismos no se encasillan dentro de la amenaza de un derecho, sino que guardan relación con un hecho en el que se alegue una presunta vulneración de un derecho, deberá enmendar el error de derecho en que incurrió el solicitante y tramitar la medida cautelar solicitada en conjunto con la

Los presupuestos antes relatados, puntualmente los errores en que incurrió el entonces accionante, no deberían ser el ámbito central de análisis en esta decisión, pues finalmente, considerando la informalidad de las mismas, es plausible que exista desconocimiento en su presentación; lo que no es tolerable es que el juzgador, llamado a ejercer un rol garante y activo en la resolución de una garantía jurisdiccional, no haya advertido estos yerros y los haya considerado en su decisión. En efecto, el juzgador se limitó a conceder las medidas cautelares autónomas requeridas, en los mismos términos solicitados por el accionante, desvirtuando totalmente su naturaleza y objeto. Y lo más preocupante para esta Corte, es que en el acto de revocatoria tampoco se hayan advertido los yerros señalados y la irrelevancia constitucional del tema que se llevó a su conocimiento a través de esta garantía.

En consecuencia, con lo expuesto queda claro para esta Corte que, el juzgador que emitió las medidas cautelares autónomas desconoció la naturaleza y objeto de la acción de medidas cautelares autónomas prevista en la Constitución, LOGJCC y en la jurisprudencia emitida por esta Corte Constitucional. Sumado a ello, conforme al análisis integral efectuado, esta Corte constata que el asunto objeto de la medida cautelar autónoma activada, no refleja un asunto de relevancia constitucional que deba ser conocido en una garantía jurisdiccional de derechos constitucionales.

### III. DECISIÓN

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

### SENTENCIA

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación en la resolución dictada el 30 de octubre de 2015, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación N.º 09209-2015-02295
2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada.

---

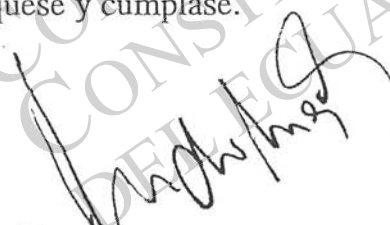
garantía jurisdiccional de conocimiento que corresponda. Para tal efecto, deberá observar las reglas jurisprudenciales dictadas en la sentencia N.º 034-13-SCN-CC, dentro del caso N.º 0561-12-CN”.

3. Como medidas de reparación integral se dispone:

3.1. Dejar sin efecto la resolución dictada el 30 de octubre de 2015, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación N.º 09209-2015-02295.

3.2. En virtud del análisis integral realizado, y en ejercicio de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección, se deja sin efecto la resolución del 2 de abril de 2015, así como la resolución del 15 de mayo de 2015, dictadas por la Unidad Judicial Florida de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, en el proceso de medidas cautelares N.º 09209-2015-02295. Finalmente, en consecuencia con el análisis de la pretensión constante en la acción de medidas cautelares autónomas presentada por el entonces accionante, se declara el archivo del proceso constitucional de medidas cautelares N.º 09209-2015-02295, presentada por el señor Eduardo Antonio Marquez de la Plata Orrantia, por los derechos que representa de la compañía Construcciones Modulares S. A. MOCONSA.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo Chamarro  
**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 de Salazar, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo

Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, en sesión del 27 de abril del 2017. Lo certifico.

JPCH/jzj

Jaime Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL





CASO Nro. 1718-16-EP

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día viernes 5 de mayo del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

JPCH/JDN

  
Jaime Pozo Chamarro  
Secretario General



**CASO N.º 1718-16-EP**

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito D.M., 12 de julio de 2017, las 16:25.- **VISTOS:** Agréguese al expediente N.º 1718-16-EP, el escrito presentado el 9 de mayo de 2017 por María Cecilia Gregor de Coka, por los derechos que representa de la compañía Construcciones Modulares Moconsa S.A., mediante el cual solicita se aclare la sentencia N.º 0125-17-SEP-CC, emitida dentro de la presente causa el 27 de abril de 2017 y notificada a las partes procesales el 5 de mayo de 2017, según consta de la razón sentada por el secretario general de la Corte Constitucional (fs. 102). Atendiendo lo solicitado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el recurso de aclaración y ampliación interpuesto, de conformidad con lo previsto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control 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”. Es así como, el peticionario el 9 de mayo de 2017 solicita se aclare la sentencia N.º 0125-17-SEP-CC, del 27 de abril de 2017. **TERCERO.-** Con la ampliación de la sentencia se suple cualquier omisión en la que hubiese incurrido la sentencia respecto de la pretensión o alegación; y, con la aclaración de la sentencia, se subsana la oscuridad o duda de algún argumento constante en la sentencia con respecto a su alcance. **CUARTO.-** La petición realizada por María Cecilia Gregor de Coka, por los derechos que representa de la compañía Construcciones Modulares Moconsa S.A., se sustenta en lo principal en: “... se sirvan aclarar la sentencia dictada en esta causa (...) en el sentido de las razones por las cuales la jueza de primer nivel, a criterio de ustedes, hizo mal al admitir la demanda de medidas cautelares...”. **QUINTO.-** En la presente causa, el Pleno de la Corte Constitucional en la sentencia N.º 0125-17-SEP-CC, resolvió lo siguiente: “... En consecuencia, con lo expuesto queda claro para esta Corte que, el juzgador que emitió las medidas cautelares autónomas desconoció la naturaleza y objeto de la acción de medidas cautelares autónomas prevista en la Constitución, LOGJCC y en la jurisprudencia emitida por esta Corte Constitucional. Sumado a ello, conforme al análisis integral efectuado, esta Corte constata que el asunto objeto de la medida cautelar autónoma activada, no refleja ~~un~~ asunto de relevancia constitucional que deba ser conocido en una garantía jurisdiccional de derechos constitucionales. **III. DECISIÓN** En mérito de lo

expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno la Corte Constitucional expide la siguiente: **SENTENCIA** 1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al debido proceso en la garantía de la motivación en la resolución dictada el 30 de octubre de 2015, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación N.º 09209-2015-02295. 2. Aceptar la acción extraordinaria de protección planteada. 3. Como medidas de reparación integral se dispone: 3.1. Dejar sin efecto la resolución dictada el 30 de octubre de 2015, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del recurso de apelación N.º 09209-2015-02295. 3.2. En virtud del análisis integral realizado, y en ejercicio de la dimensión objetiva de la acción extraordinaria de protección, se deja sin efecto la resolución del 2 de abril de 2015, así como la resolución del 15 de mayo de 2015, dictadas por la Unidad Judicial Florida de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Guayaquil, en el proceso de medidas cautelares N° 09209-2015-02295. Finalmente, en consecuencia con el análisis de la pretensión constante en la acción de medidas cautelares autónomas presentada por el entonces accionante, se declara el archivo del proceso constitucional de medidas cautelares N° 09209-2015-02295, presentada por el señor Eduardo Antonio Márquez de la Plata Orrantía, por los derechos que representa de la compañía Construcciones Modulares S. A. MOCONSA. 4. Notifíquese, publíquese y cúmplase...”. **SEXTO.-** Esta decisión fue adoptada en razón de constatar vulneraciones de derechos constitucionales alegadas por el accionante. Para ello se realizó un análisis integral y minucioso examinando todos los elementos aportados por las partes procesales. **SÉPTIMO.-** En el presente caso, una vez analizada la sentencia cuya aclaración se solicita, esta Corte colige que la misma es clara y completa pues resolvió de forma pormenorizada todos los puntos controvertidos. De la lectura de la solicitud presentada se verifica que la misma, no tiene por objeto la ampliación o la aclaración de la sentencia. En consecuencia, por las consideraciones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve **NEGAR** el pedido de aclaración formulado por María Cecilia Gregor de Coka, por los derechos que representa de la compañía Construcciones Modulares Moconsa S.A., por tanto se deberá estar a lo resuelto en la sentencia N.º 0125-17-SEP-CC, del 27 de abril de 2017. **NOTIFÍQUESE.-**

  
Pamela Martínez de Salazar  
**PRESIDENTA (E)**

*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: Francisco Butiá Martínez, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Pamela Martínez de Salazar, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 12 de julio de 2017.- Lo certifico.

*Jaime Pozo Chamorro*  
SECRETARIO GENERAL

JPCH/epz

