



REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

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

EDICIÓN CONSTITUCIONAL

Año IV - Nº 7

**Quito, martes 2 de
mayo 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

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

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

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

Impreso en Editora Nacional

1310 páginas
Tomos: I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII

www.registroficial.gob.ec

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

SUMARIO:

Págs.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

RESOLUCIONES:

0740-07-RA Niéguese la apelación del amparo constitucional interpuesto por la ciudadana Teresita de Jesús Rey Rey.....	2
0001-11-HD Niéguese la acción de hábeas data propuesta por el señor Genaro Cucalón Ycaza.....	13
0003-11-RA Niéguese el recurso de apelación del amparo constitucional interpuesto por el General de Distrito licenciado Jaime Aquilino Hurtado Vaca	27
0001-12-RA Niéguese la apelación del amparo constitucional interpuesto por la señora Eulalia Belén Benítez Pozo	38
0005-15-RA Niéguese la apelación del amparo constitucional interpuesto por el doctor Joffre Lenin Tapia Espinosa	50

SENTENCIAS:

313-15-SEP-CC Niéguese la acción extraordinaria de protección planteada por el doctor Gerardo Freire Torres.....	62
026-16-SIN-CC Acéptese la demanda de inconstitucionalidad planteada por el señor Andrés Donoso Echanique.....	87
002-17-SAN-CC Niéguese la acción por incumplimiento planteada por la abogada Zoila Yolanda Pino Aguayo.....	126
002-17-SIS-CC Niéguese la acción de incumplimiento planteada por el ciudadano Juan Alfredo Lewis Moreira.....	145

TOMO II

RESOLUCIÓN N.º 0740-07-RA**Caso N.º 0740-07-RA****TERCERA SALA****CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR****I. ANTECEDENTES****Resumen de admisibilidad**

El 6 de junio de 2007, la ciudadana Teresita de Jesús Rey Rey interpuso recurso de apelación ante el ex Tribunal Constitucional del Ecuador, en contra de la resolución emitida el 4 de junio de 2007, por el juez décimo segundo de lo civil de Pichincha, dentro del amparo constitucional N.º 0254-2007-R.E, mediante el cual se impugnó los actos administrativos contenidos en la resolución y providencia emitidas el 19 de octubre y 13 de noviembre de 2006, en su orden, por el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA).

Mediante oficio N.º 567-JDSCP-RE de 22 de junio de 2007, receptado en la Secretaría General del ex Tribunal Constitucional en la misma fecha, el licenciado Fernando Naranjo Factos, secretario del Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha, remitió el expediente correspondiente al recurso de amparo constitucional N.º 0254-2007-R.E., propuesto por la ciudadana Teresita de Jesús Rey Rey.

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

El 11 de abril de 2013, la Tercera Sala de la Corte Constitucional (armonizando con la normativa contenida en la Constitución de 1998), de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional avocó conocimiento de la causa N.º 0740-07-RA y en virtud del sorteo realizado el 10 de abril de 2013, por la Sala en mención, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

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 Resolución N.º 004-2016-CCE adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio del 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.

Antecedentes de la acción

El señor Rodrigo Jarrín Durango, en calidad de brigadier general y director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), solicitó al director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) que declare la extinción de varios actos administrativos contenidos en diecisiete adjudicaciones - una de ellas, otorgada a favor de la ciudadana Teresita de Jesús Rey Rey- con el argumento de que los inmuebles materia de dichas adjudicaciones eran de propiedad del ISSFA.

Por consiguiente, el director ejecutivo del INDA, mediante resolución emitida el 19 de octubre de 2006, declaró la extinción de las adjudicaciones referidas, resolución en la que se señaló:

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO AGRARIO INDA.- DIRECCIÓN EJECUTIVA.- Quito, 19 de octubre de 2006, a las 9H00.- **VISTOS (...) QUINTO.-** De conformidad con el Art. 272 de la Constitución Política de la República, en sus parte pertinente prevé que las disposiciones, leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrá valor si de algún modo estuvieren en contradicción con ella o alteren sus prescripciones, concordantemente el Art. 93 del Estatuto del Régimen, Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, establece que cualquier acto administrativo expedido por los órganos y entidades sujetas a este estatuto, deberá ser extinguido cuando se encuentre que dicho acto contiene vicios que no pueden ser convalidables o subsanables.- Por lo considerado y analizado, con la facultad concedida por el Art. 97, numeral 14 de la Constitución Política de la República del Ecuador, y dado que constituye objeto imposible y por tanto viciado el hecho de haberse conferido 17 providencias de adjudicación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido y de las normas que contenían las reglas esenciales para la formación de la voluntad de la Autoridad, encontrándose las 17 providencias de adjudicación, citadas en esta providencia, inmersas en la norma del Art. 93 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, con la facultad conferida en el Art. 91 de la IDEM Ley (sic) el suscrito Director Ejecutivo del

INDA; DECLARA LA EXTINCIÓN, de las 17 providencias de adjudicación, descritas en la parte expositiva de esta providencia...

De la resolución que precede, el director general del ISSFA solicitó su ampliación, lo cual fue proveído por el director ejecutivo del INDA, mediante providencia de 13 de noviembre de 2006, en la que ratificó la decisión constante en la resolución - materia de dicha ampliación- y además, detalló cada una de las providencias de adjudicación, haciendo extensiva la extinción de aquellas a los terceros adquirentes.

En este contexto, la ciudadana Teresita de Jesús Rey Rey, por sus propios derechos, planteó una acción de amparo constitucional, resuelta por el juez décimo segundo de lo civil de Pichincha, mediante resolución del 4 de junio de 2007, que negó la acción propuesta. De esta resolución, la accionante interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional, recayendo este en la Tercera Sala del referido órgano Constitucional (1998).

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

El juez décimo segundo de lo civil de Pichincha, en lo principal, resolvió lo siguiente:

JUZGADO DÉCIMO SEGUNDO DE LO CIVIL DE PICHINCHA.- Quito, 04 de junio de 2007.- Las 09H00.-**VISTOS (...)** **CUARTO.-** Para que el Amparo Constitucional opere, tiene que imperiosamente presentarse tres presupuestos procesales en forma simultánea, a saber: a).- Que el acto impugnado emanado de un ente de la administración pública, sea ilegítimo; b).- Que como consecuencia de este acto se violen los derechos constitucionales; y, c).- Amenace causar daño grave e inminente (...) **SEXTO (...)** El Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA es competente para adjudicar tierras únicamente las que forman parte de su patrimonio, que carezcan del título de propiedad según establecen los Arts. 37 literal a) y 38 de la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, y en la especie, según la certificación dada por el Director Distrital del INDA, en la que indica que los predios adjudicados a la proponente Teresita Rey, es de propiedad del ISSFA, lo que significa esto, que es de propiedad particular; por tal motivo en estas circunstancias jurídicas, el INDA no podía adjudicar los indicados lotes por tener títulos de propiedad y no haber ingresado a su patrimonio, en tal virtud, al haberse dictado la providencias impugnadas por parte del Director Ejecutivo del INDA, vemos que dicho funcionario ha obrado con plena competencia y apegado a derecho que le asiste según el numeral 9 del Art. 9 de la Ley de Desarrollo Agrario, en virtud de haberse probado, que las providencias de adjudicación se encontraban inmersas en la causal d) del numeral 7 de las condiciones resolutorias, entendiéndose dicha actuación, lo ha hecho con plena competencia y ajustado a derecho.- **SÉPTIMO.-** El inciso segundo del Art. 53 de la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, prevé la competencia que tiene el Tribunal

Contenciosos Administrativo, para conocer los casos como el que nos ocupa, por lo que se entiende que la accionante tenía la vía expedita, para hacer uso de su derecho, ante dicho Tribunal.- **OCTAVO.-** No se puede considerar que al emitirse los actos impugnados hayan causado éstos un daño grave e inminente, puesto que más grave resulta que el INDA haya adjudicado un bien de propiedad particular, sin tener atribuciones para ello (...) Por las consideraciones que preceden se **RESUELVE NEGAR** el recurso de amparo constitucional propuesto...

Petición concreta

Mediante escrito, presentado el 6 de junio de 2007, la ciudadana Teresita de Jesús Rey Rey interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional; no obstante, aquel no contiene una petición específica, de cuyo contenido sobresale: “Por no estar de acuerdo con la sentencia dictada por usted, pues no está acorde a lo expuesto y demostrado en autos, la violación al debido proceso y a mi legítimo derecho a la defensa, dentro del término legal interpongo para ante el Tribunal Constitucional, la APELACIÓN a la sentencia...”.

Audiencia pública

A fs. 61 del expediente constitucional, consta la audiencia pública llevada a efecto el 13 de junio del 2016 a las 15:00, sentándose por parte de la Secretaria de Sala la razón respectiva:

Razón: Siento por tal que el 13 de junio del 2016 a las 15:00, tuvo lugar la audiencia dispuesta por la Tercera Sala, dentro de la causa N° 0740-07-RA, a la cual comparecieron el doctor Danilo Escobar en Representación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, legitimado pasivo y el doctor Diego Carrasco en representación de la Procuraduría General del Estado, tercero interesado. No comparece a la audiencia la señora Teresa de Jesús Rey Rey, legitimada activa, ni el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, tercero interesado; pese a estar debidamente notificados. Se concede a los comparecientes 72 horas para que legitimen sus intervenciones y presenten la documentación que consideren pertinente. **Lo certifico. -**

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Tercera Sala de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver el caso sub judice, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera contenida en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y

Control Constitucional, la cual establece que las acciones previstas en la Constitución Política de 1998, que aún no hayan sido resueltas “... continuarán sustanciándose de conformidad con la normativa adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite, debiendo armonizarse con la Constitución del 2008”, a fin de garantizar la intangibilidad de los derechos constitucionales, mediante la correcta aplicación de normas constitucionales y legales que mejor tutelen los derechos de las personas.

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

Análisis constitucional

Las condiciones o presupuestos que debían concurrir para que proceda la acción de amparo, según lo prescrito en los artículos 95 de la Constitución Política de 1998, y 46 de la Ley de Control Constitucional, eran los siguientes: i) Existencia de un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública. ii) Que el acto viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente. iii) Que el acto u omisión de modo inminente, amenace con causar un daño grave.

En este contexto, previo al planteamiento y resolución del problema jurídico respectivo, cabe referirnos, de forma breve, a los presupuestos *supra*, con la finalidad de realizar un análisis integral del caso *sub judice*.

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

Respecto a este presupuesto, el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, prescribía que el acto u omisión de la autoridad debía ser “ilegítimo”, esto es, contrario a la ley; lo cual tenía lugar cuando el acto administrativo impugnado era emitido por una autoridad sin competencia para ello, o sin observar el debido proceso, sino, únicamente siguiendo un criterio discrecional o arbitrario.

En efecto, aquel presupuesto evitaba confundir las acciones de las autoridades que vulneraban o amenazaban derechos constitucionales con los actos que la autoridad expedía en el ejercicio de sus funciones. Entonces, era indispensable que el acto u omisión provengan de una autoridad administrativa pública; puesto que, al existir

otras vías para conocer y sancionar los actos emitidos por la autoridad legislativa o judicial, la jurisdicción constitucional no era competente.

ii. Un acto que vulnere o pueda vulnerar cualquier derecho consagrado en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente

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

En aquel sentido, existían tres posibilidades: 1) Que los derechos constitucionales del agraviado se vean amenazados; 2) Que la violación constitucional se haya consumado; y que por tanto, le cause daño grave al accionante; y, 3) Que la amenaza y/o la consumación puedan repetirse sucesivamente y en el futuro.

iii. Que el acto u omisión de modo inminente, amenace con causar un daño grave

En conexión con el presupuesto anterior, la inminencia implicaba el acontecimiento próximo de un hecho lesivo para el derecho constitucional de una persona, mientras que el daño grave estaba sustentado en la existencia de un acto u omisión de autoridad pública, que atente contra un derecho constitucional de titularidad del accionante, y que contravenga la norma jurídica aplicable al caso¹.

En aquel sentido, el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, indicaba que en la misma providencia en que se convocaba a las partes para ser escuchadas en audiencia pública, de existir fundamento, se debía ordenar la suspensión de cualquier acto que pudiera traducirse en vulneración de un derecho constitucional. Mediante esta acción se buscaba eliminar todo incidente o dilación tendiente a retardar el proceso, a fin de brindar una protección inmediata al agraviado.

¹ Revista de la Facultad de Derecho N.º 59, “Fundado Temor de daño grave o de difícil reparación” Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2004, p. 193-196.

Sobre la base de los criterios precitados, este Organismo constitucional, procede al planteamiento y resolución del siguiente problema jurídico:

Los actos administrativos impugnados en la acción de amparo constitucional planteada por la compareciente Teresita de Jesús Rey Rey, ¿vulneraron el derecho a la seguridad jurídica?

El derecho a la seguridad jurídica se encontraba señalado en el artículo 23 numeral 26 de la Constitución Política de la República del Ecuador vigente a esa época, hoy está consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Conforme se destacó *ut supra*, para la procedencia de un amparo constitucional debían configurarse los presupuestos establecidos en la Constitución y la ley de la materia, como garantía de respeto al principio de seguridad jurídica de las partes procesales; en aquel sentido, corresponde a esta Corte Constitucional determinar si los actos administrativos impugnados, cumplieron con los requisitos establecidos para el efecto.

Los presupuestos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional, debían ser cumplidos de forma simultánea y unívoca², de tal forma que si no concurría alguno de ellos el recurso era desechado por el juez de la causa. En aquel sentido, en varios de sus fallos, tanto el ex Tribunal Constitucional como la Corte Constitucional, para el período de transición, han señalado que “... es de valor sustantivo y condición de procedencia del amparo la verificación de la ilegitimidad en la que haya incurrido la autoridad pública...”³.

En este contexto, esta Corte examinará si los actos administrativos impugnados han sido dictados de manera ilegítima, vulnerando derechos constitucionales y causando un daño grave a la accionante. Cabe enfatizar que un acto es ilegítimo cuando ha sido dictado por una autoridad sin competencia para ello, en inobservancia a los procedimientos señalados en la normativa pertinente o que su contenido sea contrario al ordenamiento jurídico vigente⁴.

Para el efecto, este Organismo estima necesario hacer referencia a los antecedentes del caso en cuestión.

² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, resolución N.° 0163-09-RA.

³ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, resoluciones: N.° 1282-07-RA; 1099-2007-RA; 1642-08-RA; 1608-08-RA; 1603-08-RA; 0147-09-RA; 0002-10-RA.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, resolución N.° 0045-09-RA.

En este sentido, se observa que el señor Rodrigo Jarrín Durango, en calidad de brigadier general y director general del ISSFA, solicitó al director ejecutivo del INDA que declare la extinción de varios actos administrativos contenidos en diecisiete adjudicaciones -una de ellas, otorgada a favor de la ciudadana Teresita de Jesús Rey Rey- bajo el argumento de que los inmuebles materia de dichas adjudicaciones eran de propiedad del ISSFA. En atención a dicha petición, el director ejecutivo del INDA, mediante providencia emitida el 19 de octubre de 2006, declaró la extinción de las adjudicaciones referidas.

De esta resolución, el director general del ISSFA solicitó su ampliación, lo cual fue proveído por el director ejecutivo del INDA, a través de la providencia emitida el 13 de noviembre de 2006, en la cual ratificó la decisión constante en la resolución -materia de dicha ampliación- y además, detalló cada una de las providencias de adjudicación, haciendo extensiva la declaratoria de extinción de las mismas a los terceros adquirentes.

Por consiguiente, la ciudadana Teresita de Jesús Rey Rey, por sus propios derechos, planteó una acción de amparo constitucional, la cual fue sustanciada por el Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha, que mediante resolución emitida el 4 de junio de 2007, negó la acción propuesta. De esta resolución, la ciudadana Teresita de Jesús Rey Rey interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional, el cual recayó en la Tercera Sala del referido órgano constitucional (1998).

De los antecedentes del caso, se colige que el director ejecutivo del INDA, en atención a la solicitud realizada por el director general del ISSFA, tramitó el expediente de extinción de los actos administrativos contenidos en las providencias de adjudicación de diecisiete predios, entre ellos, aquel que correspondía a la ciudadana Teresita de Jesús Rey Rey.

Una vez realizadas las investigaciones del caso, declaró la extinción de las diecisiete providencias de adjudicación, mediante resolución emitida el 19 de octubre de 2006 -acto administrativo impugnado por esta acción- por considerar que aquellas adjudicaciones contravenían lo dispuesto en la normativa contenida en los artículos 89, 91 y 93 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva⁵.

⁵ Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, “Art. 89.- ORIGEN DE LA EXTINCION O REFORMA.- Los actos administrativos que expidan los órganos y entidades sometidos a este estatuto se extinguen o reforman en sede administrativa de oficio o a petición del administrado (...) También se podrán extinguir los actos administrativos surgidos como consecuencia de decisiones de otros poderes públicos que incidan en las instituciones u órganos administrativos sujetos al presente estatuto. Art. 91.- EXTINCION O

En el caso *sub judice*, esta Corte encuentra que, de acuerdo a la normativa que regula la materia, era competencia del director ejecutivo del INDA extinguir, ya sea de oficio, o a petición de parte, como ha ocurrido en el presente caso, los actos administrativos contenidos en las diecisiete providencias de adjudicación, pues, al haber detectado que los inmuebles -materia de dichas adjudicaciones- eran de propiedad del ISSFA, estaba en la obligación de subsanar aquello, en observancia al debido proceso y a la seguridad jurídica que debe prevalecer en todas las materias.

Adicionalmente, es importante referirnos al segundo acto administrativo impugnado, esto es, la providencia de ampliación -de la resolución de 19 de octubre de 2006- emitida el 13 de noviembre de 2006; cuyo texto pertinente es el siguiente:

... los casos determinados en la Resolución dictada el 19 de octubre de 2006, a las 09h00, motivo de la presente ampliación, la EXTINCION DE LAS 17 PROVIDENCIAS DE ADJUDICACION, se han realizado por estar incursas en el numeral 7, literal D), de las condiciones resolutorias, por cuanto los solicitantes de las 17 adjudicaciones engañaron a los funcionarios del INDA, al tener pleno conocimiento de que los predios solicitados en adjudicación se encontraban dentro de la propiedad de mayor extensión del ISSFA (...) los terceros adquirentes (...) por haber subrogado en los derechos y obligaciones de los adjudicatarios originales, son objeto de la EXTINCION declarada en la Providencia de fecha 19 de octubre del 2006, a las 09h00...

Del análisis del contenido de la referida providencia se puede advertir que en ella, únicamente se está ratificando la decisión principal, y detallando los actos administrativos que se extinguen por contravenir la norma que los rige, es decir, con su emisión no se alteró la decisión que se amplía.

Además, dicho acto está fundado en lo dispuesto en el artículo 93 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en virtud del cual es posible declarar extinguido un acto administrativo por razones de legitimidad con efectos retroactivos, y como tal, al director ejecutivo del INDA le correspondía hacer extensiva la declaratoria de extinción de las adjudicaciones de los respectivos predios a los terceros adquirentes, puesto que aquellos subrogaron los derechos y obligaciones de los adjudicatarios originales.

REFORMA DE OFICIO POR RAZONES DE OPORTUNIDAD.- La extinción o reforma de oficio de un acto administrativo por razones de oportunidad tendrá lugar cuando existen razones de orden público que justifican declarar extinguido dicho acto administrativo. El acto administrativo que declara extinguido un acto administrativo por razones de oportunidad no tendrá efectos retroactivos. **Art. 93.- EXTINCION DE OFICIO POR RAZONES DE LEGITIMIDAD.-** Cualquier acto administrativo expedido por los órganos y entidades sujetas a este estatuto deberá ser extinguido cuando se encuentre que dicho acto contiene vicios que no pueden ser convalidados o subsanados. Los actos administrativos surgidos como consecuencia de decisiones de otros poderes públicos con incidencia en las instituciones u órganos sujetos al presente estatuto también deberán ser extinguidos cuando el acto contenga vicios no convalidables o subsanables. El acto administrativo que declara extinguido un acto administrativo por razones de legitimidad tiene efectos retroactivos.”

En virtud de los criterios expuestos, se colige que los actos administrativos impugnados son legítimos, por cuanto han sido emitidos, por el director ejecutivo del INDA -quien es la autoridad competente para ello- mediante un procedimiento administrativo respetuoso del debido proceso, y en observancia a la normativa constitucional⁶ y legal vigente en aquella época, evidenciándose así, la coherencia entre los hechos juzgados y la aplicación de la norma para el caso concreto. De ahí que, al ser legítimos -dichos actos- no son susceptibles de vulnerar ningún derecho consagrado en la Constitución Política de 1998, convenio o tratado internacional aplicables al caso; ni de causar daño grave a la ciudadana Teresita de Jesús Rey Rey.

En consecuencia, esta Corte concluye que los actos administrativos, contenidos en la resolución y providencia emitidas el 19 de octubre y 13 de noviembre de 2006, en su orden, por el director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) -materia de la presente acción- fueron expedidos en observancia a los procedimientos y normas aplicables al caso, que forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tal razón, la demanda contentiva de esta acción no cumple con los presupuestos establecidos para su procedencia en los artículos 95 de la Constitución Política de 1998 y 46 de la Ley de Control Constitucional; por tanto, no existe afectación al derecho a la seguridad jurídica.

III. DECISIÓN

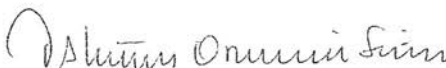
En mérito de lo expuesto y de acuerdo con los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional establecido en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, Tercera Sala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

RESOLUCIÓN

- 1.- Negar la apelación del amparo constitucional.
- 2.- Devolver el expediente al juzgado de origen.

⁶ Constitución Política del Ecuador de 1998, “Art. 97.- Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley (...) 14. Denunciar y combatir los actos de corrupción...”

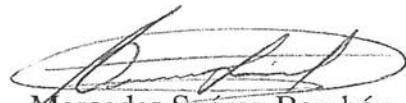
3.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Tatiana Ordeñana Sierra
PRESIDENTA TERCERA SALA


Marien Segura Reascos
JUEZA TERCERA SALA


Roxana Silva Chicaíza
JUEZA TERCERA SALA

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por las señoras juezas constitucionales Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaíza y Tatiana Ordeñana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, en sesión del 14 de marzo del 2017. **LO CERTIFICO.-**


Mercedes Suárez Bombón
SECRETARIA TERCERA SALA (E)



Quito, D.M., 14 de marzo del 2017

RESOLUCIÓN N.º 0001-11-HD

CASO N.º 0001-11-HD

TERCERA SALA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

Mediante oficio N.º 453-2011-PSCMI y MR-CPJ-G del 20 de mayo de 2011, la abogada Gladys Coloma Vargas, secretaria relatora de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, remitió a la Corte Constitucional el expediente del proceso constitucional de hábeas data signado con el N.º 188-2009; 281-A-2006 (primera instancia), seguido por el señor Genaro Cucalón Ycaza en contra del presidente ejecutivo del CONSORCIO ECUATORIANO DE TELECOMUNICACIONES S.A., CONECEL.

El expediente se remitió a la Corte Constitucional, en virtud del recurso de apelación interpuesto por el señor Genaro Cucalón Ycaza en contra de la resolución emitida el 3 de marzo de 2009, por el Juzgado Cuarto de lo Civil de Guayaquil, al tenor de lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, publicada en el Registro Oficial N.º 466 del 13 de noviembre de 2008.

Mediante providencia dictada el 23 de enero de 2012, los jueces constitucionales de la Primera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, para el período de transición, avocaron conocimiento de la presente causa de hábeas data.

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

En tal virtud, los jueces de la Tercera Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire y Antonio Gagliardo Llor, en mérito del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte

Constitucional el 11 de diciembre de 2012, mediante providencia dictada, el 21 de enero de 2013, avocaron conocimiento del caso N.º 0001-11-HD; y, de acuerdo al sorteo celebrado el 19 de diciembre de 2012, le correspondió conocer el mismo a la jueza constitucional sustanciadora Tatiana Ordeñana Sierra.

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 Butiña 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 el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

Antecedentes fácticos

El 4 de mayo de 2006, el señor Genaro Cucalón Icaza presentó acción constitucional de hábeas data en la cual manifestó que suscribió un contrato de prestación de servicios telefónicos N.º 1.10311753 con la compañía Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL, sin que le entregue hasta la presente fecha, a pesar de sus múltiples requerimientos, la respectiva copia legalizada de este contrato.

Añade el legitimado activo que el proveedor de este servicio bajo la modalidad pactada, esto es, *“plan conectividad móvil 200 M laptop”* consistente en el suministro de conexión inalámbrica para internet con tiempo ilimitado mediante una tarifa fija mensual de USD \$79,00, desde el inicio facturó de manera injustificada valores a través de la denominación *“ideas GPRS eventos”*, por la cantidad total de USD \$5.899,05. Contra este injustificado hecho, indica el accionante, envió diez comunicaciones escritas al proveedor entre el 27 de julio de 2005 al 14 de febrero de 2006, sin que exista respuesta alguna por el cobro de estos valores arbitrarios.

Por lo expuesto, el legitimado activo solicitó, mediante la presente garantía jurisdiccional, que la entidad le proporcione todos los soportes relativos al contrato de prestación de servicios telefónicos N.º 1.10311753, con la finalidad de comprobar que el cobro indebido atentó contra su patrimonio.

Mediante providencia dictada el 5 de junio de 2006, el Juzgado Cuarto de lo Civil de Guayaquil aceptó la demanda de hábeas data a trámite, por cumplir con los requisitos establecidos en la ley. El 13 de junio de 2006, el señor Luis Javier Egea, en calidad de presidente ejecutivo del CONSORCIO ECUATORIANO DE TELECOMUNICACIONES S.A., CONECEL, compareció al proceso constitucional para manifestar que por medio de la garantía jurisdiccional de hábeas data no se obtienen pruebas, dado que, el objetivo primordial es evitar el uso incorrecto de la información que pudiese lesionar el honor, el buen nombre, la buena reputación, la intimidad y la información.

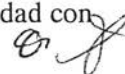
Luego del trámite respectivo, este órgano judicial mediante sentencia formulada, el 3 de marzo de 2009, declaró sin lugar la acción de hábeas data propuesta por el legitimado activo. Contra esta resolución, el 5 de marzo de 2009, el señor Luis Javier Egea, en calidad de presidente ejecutivo del CONSORCIO ECUATORIANO DE TELECOMUNICACIONES S.A., CONECEL, interpuso recurso de apelación, el mismo que recayó en conocimiento de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

Dicho órgano judicial por decisión judicial del 8 de abril de 2009 dispuso, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional¹, que la acción constitucional se continúe sustanciando con la normativa vigente al momento de iniciar su trámite, esto es, ante el Tribunal Constitucional (hoy, Corte Constitucional), como Organismo competente para conocer las resoluciones dictadas en primera instancia susceptibles de apelación.

Pretensión concreta

En mérito de lo expuesto, el accionante solicita textualmente lo siguiente:

... Que se exhiba en su despacho y se deje copia certificada de todos los soportes con explicación acerca de los términos del contrato que debe ser entregado, asimismo en copia legalizada haciendo constar el valor, condiciones y liquidación actual debidamente pormenorizada y justificada, esto es y para evitar confusiones: lo peticionado deberá atenerse al sentido legal y semántico de lo que solicito, es decir relación cronológica y ordenada del conjunto de rubros, pero sistematizada, justificada y fundamentada por separado cada uno de ellos, en letra o caracteres visibles de conformidad con



¹ Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el Período de Transición, Disposición Transitoria Segunda, manifiesta: “SEGUNDA.- Las causas que se encuentren pendientes de despacho, correspondientes a las acciones y recursos establecidos en la Constitución de 1998 y la Ley de Control Constitucional, continuarán sustanciándose y concluirán, de acuerdo con la normativa vigente al momento de iniciar su trámite”.

lo que dispone la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y sustentada en forma completa, clara y verídica, sin que quepa una lluvia de confusos términos y fraseología contables que pretendan se expliquen por sí solos, sino el desarrollo razonado de cada operación económica, contable y técnica...

Derecho constitucional presuntamente vulnerado

El legitimado activo señala que la resolución impugnada vulneró el derecho constitucional de acceder a la información que sobre sí mismo, o sobre sus bienes, consta en entidades públicas o privadas, contenido en el artículo 92 de la Constitución de la República.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna es la resolución dictada el 3 de marzo de 2009, por el Juzgado Cuarto de lo Civil de Guayaquil, en la acción constitucional de hábeas data N.º 281-2006, la misma que señala:

... Guayaquil, 03 de Marzo del 2009, a las 10:06:09 (...) VISTOS: Por sorteo de ley toca conocer la presente Acción de Hábeas Data, propuesta por Genaro Cucalón Ycaza, en contra de la Compañía Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. Conecel de nombre comercial PORTA (...) QUINTO.- Por su parte, el Art. 35 de la Ley de Control Constitucional determina: «El hábeas data tendrá por objeto: a) Obtener del poseedor de la información que este la proporcione al recurrente, en forma completa, clara y verídica; b) Obtener el acceso directo a la información; c) Obtener de la persona que posee la información que la rectifique, elimine o no la divulgue a terceros; y, d) Obtener certificaciones o verificaciones sobre que la persona poseedora de la información la ha rectificado, eliminado o no la ha divulgado». Por tanto, la acción de hábeas data se justifica para que en determinado momento se solicite el acceso a los registros públicos o privados en los cuales estén incluidos los datos del recurrente o de su familia y que de algún modo pudieren afectar su buen nombre o privacidad, dando lugar a la facultad de exigir la rectificación o anulación de aquello que puede causar daño.- Por estas consideraciones, el suscrito Ab. Félix Herrera Vergara Juez Cuarto de lo Civil de Guayaquil, interponiendo la autoridad que la Constitución y el Art. 37 de la Ley de Control Constitucional le confieren RESUELVE: Declarar sin lugar la acción de Hábeas Data propuesta por Genaro Cucalón Ycaza en contra de Luis Xavier Egea Ortega representante legal del Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. Conecel, por los considerandos expuestos y señalados en derecho.- Notifíquese...

Contestación a la demanda de hábeas data

El señor Luis Javier Egea Ortega, en calidad de presidente ejecutivo del CONSORCIO ECUATORIANO DE TELECOMUNICACIONES S.A., CONECEL, una vez citado legalmente con el contenido de la demanda, compareció al proceso constitucional para alegar, entre otras cuestiones, lo siguiente:

... El Hábeas Data es una garantía constitucional que tutela varios derechos tales como, la honra, la buena reputación, la intimidad y también el derecho a la información, es decir que en esencia protege a la integridad moral de las personas, frente a informaciones referidas a su personalidad, tales como: su filiación política, gremial, religiosa, su historia laboral (...) 3. En el hábeas data no se **obtienen pruebas**, se accesa [sic] a la información, se verifica la exactitud de la información del que la posee, se verifica qué uso está dando el poseedor a dicha información, se le impide que la difunda si ésta es errada, se cambia la información si es equivocada, y se difunde la verdadera información, entre aquellos a quien el poseedor de ella la remitió o circuló, con el propósito de garantizar eficazmente derechos constitucionales vinculados al honor, a la intimidad, y a la buena fama (...) 4. El Hábeas Data no es una acción procesal civil, es una garantía constitucional, con objetivos muy precisos, que ya han sido mencionados y que de ninguna manera deben confundirse con acciones de tipo civil como la Exhibición que es lo que con este recurso se pretende hacer, debe quedar claramente establecido que para este tipo de acciones existe un procedimiento distinto (...) 5. En tal virtud, solicito que RECHACE el hábeas data planteada, en razón de no haber justificado el recurrente los presupuestos necesarios para la procedencia del recurso ...

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La competencia de la Tercera Sala de la Corte Constitucional se otorga en relación con la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que menciona que las acciones constitucionales establecidas en la Constitución de la República de 1998, pendientes de despacho en este Organismo constitucional, continuarán sustanciándose de conformidad con la normatividad adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite, es decir, dichas acciones se tendrán que armonizar con la Constitución de la República vigente. 

Naturaleza jurídica de la acción de hábeas data

Para comprender el significado de la institución jurídico-constitucional del hábeas data es imprescindible conocer su origen. En este escenario jurídico, cabe señalar que el término “Hábeas” proviene de los orígenes latinos “Habeo” o “Habere”, cuyos múltiples significados son: tener, poseer, gozar, disfrutar, exhibir, presentar, tomar, aprehender, traer, trasladar, transportar, entre otros términos sinónimos. Asimismo, “Data” proviene del latín “datum” que significa dato, igualmente es un sustantivo plural anglosajón y que significa información o datos, en relación a lo que se pretende tutelar o proteger².

En consideración a su significado etimológico, hábeas data significa: “toma los datos que están en tu poder y entrégalos al interesado” o “brinda al interesado, mediante certificación, todos los datos o documentos que se encuentran en tu poder (...)”³.

El artículo 94 de la Constitución Política del Estado de 1998 se refería a la acción de hábeas data como una garantía de la que goza toda persona para acceder a los documentos, bancos de datos e informes que, sobre sí misma o sobre sus bienes, consten en entidades pública o privadas, así como estar al tanto del uso y propósito que se hiciere de las mismas. Asimismo, toda persona podría requerir ante el funcionario respectivo, la actualización de los datos o su rectificación, eliminación o anulación, si fueren errores o afectaren ilegítimamente sus derechos.

Por su parte, la Constitución de la República vigente en su condición de Norma Suprema del Estado, consagra un amplio catálogo de derechos constitucionales que determinan las condiciones en las que se desarrolla y se establece el respeto de la dignidad humana⁴. Las disposiciones contenidas en el catálogo de derechos constituyen un elemento fundamental que tiene la persona para que se pueda proteger frente a la arbitrariedad de la autoridad o de las personas que ostentan alguna condición de poder.

Las garantías jurisdiccionales son las herramientas que el propio ordenamiento constitucional establece para garantizar, concretizar y efectivizar el contenido de los derechos consagrados en la Norma Suprema. En este contexto, estas garantías instituyen mecanismos judiciales mediante los cuales la justicia constitucional protege, cesa o impide la vulneración de los derechos; de allí, la importancia para

² López Viera, José, “El Hábeas Data y sus alcances generales en Perú”, Observatorio Iberoamericano de Protección de Datos, en: <http://oiprodad.com/2013/02/25/habeas-data-y-alcances-generales-peru/>.

³ Muñoz de Alba Medrano, Marcia, “Hábeas Data”, Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Autónoma de México, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2264/4.pdf>.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 182-15-EP, caso N.º 1493-10-EP.

dotar de eficacia a los derechos y, de esta forma, permitir la plena vigencia del Estado de derechos y justicia que implanta el marco constitucional⁵.

En el caso de la acción de hábeas data en nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 92 de la Constitución de la República menciona que esta garantía jurisdiccional se puede presentar por cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado, para conocer de la existencia y acceder a documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico. Igualmente, cualquier persona tendrá derecho a conocer el uso que se hiciere de ellos, su finalidad, el origen y destino de información personal y el tiempo de vigencia del archivo o banco de datos.

Análisis constitucional

Determinación del problema jurídico para la resolución del presente caso

Con las consideraciones anotadas, la Corte Constitucional sistematizará el análisis de las circunstancias del caso concreto a partir de la formulación y solución del siguiente problema jurídico:

La resolución dictada el 3 de marzo de 2009, por el Juzgado Cuarto de lo Civil de Guayaquil, en la acción jurisdiccional de hábeas data N.º 281-A-2006, ¿vulneró el derecho constitucional del legitimado de acceder a la información que sobre sí mismo, o sobre sus bienes, consta en entidades públicas o privadas, contenido en el artículo 92 de la Constitución de la República?

Previo a resolver el problema jurídico que se plantea en virtud de la presente garantía jurisdiccional, resulta preciso señalar que, de conformidad con la normativa contenida en los artículos 92 de la Constitución de la República y 49, 50 y 51 de la Ley Orgánica de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional, la figura constitucional del hábeas data constituye, según lo expuesto por la Corte Constitucional mediante sentencia N.º 182-15-SEP-CC, caso N.º 1493-10-EP:

Una **acción** en razón de la que materializan las diversas manifestaciones del derecho de petición consagrado constitucionalmente y requerido para la operatividad de las garantías jurisdiccionales, una **garantía** que le permite a una persona concurrir al órgano jurisdiccional a fin de que sus derechos sean protegidos; goza de **carácter autónomo**, por cuanto, posee un perfil propio regulado tanto en la Constitución como en la ley de la materia y **tutela datos**

⁵ Ibídem.

o información inherente a una persona, a fin de salvaguardar su derecho a la intimidad personal y familiar⁶.

De igual forma, este máximo organismo de interpretación constitucional señaló previamente que las normas que consagran dicha acción constitucional “son claras al determinar la naturaleza y objeto de la acción de hábeas data”, puesto que, se refieren al derecho que tiene toda persona para acceder a los documentos de datos personales que sobre sí misma posean personas naturales o jurídicas públicas o privadas, “así como la posibilidad de acudir ante el juez competente cuando se le imposibilite el ejercicio de su derecho”⁷.

En armonía a lo que se afirma, mediante sentencia N.º 025-15-SEP-CC, caso N.º 0725-12-EP, se puntualizó que la naturaleza de esta garantía jurisdiccional “viene a estar considerada como un mecanismo de satisfacción urgente para que las personas puedan obtener el conocimiento de los datos a ellos referidos, y advertirse sobre su finalidad, sea que dicha información conste en el registro o banco de datos público o privado”⁸.

En este sentido, la acción de hábeas data es la garantía constitucional que le permite a la persona natural o jurídica, acceder a la información que, sobre sí misma, reposa en un registro o banco de datos de carácter público o privado a fin de conocer el contenido de la misma y, de ser el caso, exigir su actualización, rectificación, eliminación o anulación, cuando aquella información le causa algún tipo de perjuicio a efectos de salvaguardar su derecho al honor, a la intimidad personal y familiar.

En efecto, de la lectura al artículo 92 de la Constitución de la República se establece el contenido de la acción de hábeas data, en particular, tiene importancia en relación con los derechos constitucionales que esta garantía jurisdiccional protege, entre estos, el derecho al honor, a la buena reputación, a la buena imagen, a la intimidad personal y familiar.

De este modo, respecto del derecho a la intimidad personal, el tratadista argentino Osvaldo Alfredo Gonzaini señaló que: “El derecho a la intimidad como género que caracteriza la defensa de la privacidad, el honor, la imagen, la reputación, la identidad, entre otros derechos (...) es el fundamento de la garantía que tutela el hábeas data”⁹.

⁶ Para mayor ilustración, Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 182-15-SEP-CC, caso N.º 1493-10-EP.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 032-15-SEP-CC, caso N.º 1105-14-EP.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 025-15-SEP-CC, caso N.º 0725-12-EP.

⁹ GONZAINI, Osvaldo Alfredo, Introducción al derecho procesal constitucional, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, Editores, 2006, pág. 245.

Por lo dicho, resulta preciso manifestar que el derecho a la honra es un derecho de la personalidad que se vincula directamente de la dignidad humana; por tanto, es uno de los bienes jurídicos más preciados de la personalidad humana¹⁰. Este derecho se consagra en el artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en el siguiente sentido:

Art. 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

En concordancia a lo señalado, en la Constitución de la República este derecho constitucional se regula en el artículo 66 numeral 18, de la siguiente forma:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas los siguientes derechos:

18. El derecho al honor y al buen nombre. La ley protegerá la imagen y la voz de la persona.

De este modo, la Corte Constitucional señala que si bien la dignidad de la persona constituye la base de todos los derechos constitucionales, no obstante, existen algunos derechos que están intrínsecamente relacionados con la dignidad humana, como es el caso del derecho al honor, el mismo que consiste en el derecho a ser respetado por los demás porque ampara la buena reputación de una persona, en razón que la protege frente a expresiones o mensajes que le pudieren hacer desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio.

Por su parte, respecto del derecho a la protección de datos de carácter personal, contenido en el artículo 66 numeral 19 de la Constitución de la República¹¹, la jurisprudencia de este máximo órgano de interpretación constitucional refirió que “el derecho a la protección de datos personales tiene un contenido complejo y comporta diversas dimensiones relacionadas con la información personal”¹²; y, en

¹⁰ CASTÁN TOBEÑAS, J., “Los derechos de la personalidad”, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, 1952, pág. 48

¹¹ Constitución de la República, artículo 66, numeral 19, señala:

“Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas los siguientes derechos:

19. El derecho a la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección. La recolección, archivo, procesamiento, distribución o difusión de estos datos o información requerirán la autorización del titular o el mandato de la ley.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-14-PJO-CC, caso N.º 0067-11-JD.

aquel sentido, añadió que “el derecho a la protección de datos”, específicamente, su elemento denominado “autodeterminación informativo” tiene como finalidad proteger otros derechos constitucionales que se pueden ver afectados cuando se utilizan datos personales, precisamente, como la intimidad, la honra, entre otros¹³.

De esta manera, la autodeterminación informativa como objeto de protección del hábeas data y su carácter instrumental fueron reconocidos por la Corte Constitucional en el contexto de la Constitución Política de 1998, por consiguiente, la autodeterminación informativa, como parte del derecho a la protección de datos personales, “implica la necesidad de garantizar la protección de la esfera íntima de las personas, así como la posibilidad de ejercer control sobre los datos personales del sujeto, aunque no se encuentren en su poder”¹⁴; en otros términos, el derecho a la autodeterminación informativa se lo entiende, según lo estableció la sentencia N.º 182-15-SEP-CC, caso N.º 1493-10-EP, como la “potestad soberana que tiene toda persona a ser solo él quien determine qué información suya va permitir que pueda estar en contacto y conocimiento de terceros ajenos a él y extraños a su núcleo familiar”.

Por consecuencia, la acción constitucional de hábeas data en el fondo lo que pretende es proteger los derechos de la personalidad de la persona, puesto que no toda la información relativa a aquella tiene el carácter de pública para ser divulgada en forma libre.

En este contexto, el ámbito de aplicación de la acción de hábeas data se centra en la facultad que tiene la persona para acceder a la información que sobre sí misma reposa en una base de datos, bajo custodia de una persona natural o jurídica, con la finalidad de solicitar su actualización, rectificación o corrección, eliminación o anulación; para ello, la Corte Constitucional previamente indicó que: “La pretensión básica o esencial del hábeas data se tiene que dirigir a solicitar, únicamente, información personal, la misma que deberá ser recibida o entregada por la persona natural o jurídica que la posea, dentro de un plazo razonable, circunstancias que configuran el derecho de acceder a la información personal”¹⁵.

Así pues, esta garantía para su resolución se tiene que abordar desde dos aspectos. El primero que se refiere a la necesidad de garantizar el acceso a la información personal que contiene determinada institución pública o privada, mientras que el segundo tiene que procurar la actualización, rectificación, eliminación o anulación de tal información personal, tal como determina el artículo 49 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 182-15-SEP-CC, caso N.º 1493-10-EP.

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-14-PJO-CC, caso N.º 0067-11-JD.

¹⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 182-15-SEP-CC, caso N.º 1493-10-EP.

Para la resolución del presente problema jurídico, resulta importante comprender que en el primer momento que se hace referencia del acceso a la información se otorga la primera pauta de lo que cada ciudadano pretende jurídicamente mediante la garantía de hábeas data. Hay que distinguir, por tanto, que la información a la que se pretende acceder, es aquella que se vincula directamente con los derechos constitucionales de la personalidad, motivo por lo que, se tiene que excluir la información que por su naturaleza no afecta *prima facie* estos derechos constitucionales.

Si se admite lo contrario, significaría que en el Estado constitucional de derechos y justicia, la acción de hábeas data se puede utilizar por toda persona para acceder a cualquier tipo de información personal que sobre sí misma conste en instituciones privadas o públicas, sin perjuicio de la no existencia de una posible vulneración de derechos constitucionales, pues la garantía jurisdiccional de hábeas data no constituye un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias judiciales ordinarias, en tanto ocasionaría el desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal impuesta por la Constitución de la República.

En tal sentido, se recuerda que las garantías jurisdiccionales tienen que constituir mecanismos constitucionales idóneos para una tutela efectiva de los derechos consagrados en la Constitución de la República, de acuerdo a su naturaleza jurídica y finalidades específicas, de modo que, en atención a su objetivo primigenio, no se utilicen de forma inapropiada. Bajo esta consideración, la Corte Constitucional manifiesta que la responsabilidad de determinar si la información a la que se pretende acceder, mediante la garantía jurisdiccional de hábeas data, tiene relación directa con los derechos constitucionales de la personalidad, le corresponde, en exclusiva, al juez constitucional, en calidad de actor protagónico en el respeto a la Constitución de la República¹⁶.

En conclusión, si no se trata de información constitucionalmente relevante a la que el peticionario pretende acceder, el ordenamiento jurídico dispuso otro mecanismo en el nivel infraconstitucional que permite cumplir con este objetivo, denominado por el legislador como “acto preparatorio”, que encuentra su regulación normativa en los artículos 64 numerales 2 y 3, y 65 del Código de Procedimiento Civil. Las normas referidas señalan textualmente:

Art. 64.- Todo juicio principia por demanda; pero podrán preceder a ésta los siguientes actos preparatorios:

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 175-14-SEP-CC, caso N.° 1826-12-EP, manifiesta, en lo principal: “De esta forma, el papel de los jueces constitucionales es fundamental para la protección de derechos constitucionales, en el sentido de que se constituyen en los actores protagónicos del respeto de la Constitución (...)”.

2. Exhibición de la cosa que haya de ser objeto de la acción;
3. Exhibición y reconocimiento de documentos;

Art. 65.- Puede pedirse como diligencia preparatoria o dentro de término probatorio, la exhibición de libros, títulos, escrituras, vales, cuentas y, en general, de documentos de cualquier clase que fueren, incluyendo los obtenidos por medios técnicos, electrónicos, informáticos, telemáticos o de nueva tecnología, siempre que se concreten y determinen, haciendo constar la relación que tengan con la cuestión que se ventila o que ha de ser materia de la acción que se trate de preparar. Pero no podrá solicitarse la exhibición de los testimonios o copias de instrumentos públicos cuya matriz u original repose en los archivos públicos, de los cuales pueden obtenerse nuevas copias, sin ningún otro requisito, a menos que en las copias existan cesiones o anotaciones. Si no existiere la matriz u original, se sacarán compulsas de las copias exhibidas.

A partir de lo expuesto, en el caso *sub examine*, se observa que el interés principal del legitimado activo es acceder al contrato de prestación de servicios telefónicos N.º 1.10311753 suscrito con la compañía Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. CONECEL, así como a los documentos relacionados con este instrumento que le permitan evidenciar, según lo alegado en el texto de su demanda, el error que incurrió la compañía telefónica al momento de la emisión de facturas por valores que no fueron pactados en el contrato original. Ante esta petición solicitada por el señor Genaro Cucalón Ycaza, la Corte Constitucional toma nota que la garantía jurisdiccional de hábeas data, por una parte, no se dirigió a ser un mecanismo de satisfacción urgente para que el legitimado activo pueda obtener conocimiento de sus datos personales; y, por otra, tampoco tuvo como principal finalidad la protección de sus derechos constitucionales de la personalidad, por lo cual, se produjo una desnaturalización de esta garantía jurisdiccional en tanto los documentos requeridos se pueden solicitar por medio de la diligencia de exhibición de documentos como acto preparatorio a la interposición de determinada acción judicial, por no estar sujetos al ámbito de protección que consagra el artículo 92 de la Constitución de la República; así, el legitimado activo, entre sus pretensiones, solicitó: “[L]o peticionado deberá atenerse al sentido legal y semántico de lo que solicito, es decir relación cronológica y ordenada del conjunto de rubros, pero sistematizada, justificada y fundamentada por separado cada uno de ellos, en letra o caracteres visibles de conformidad con lo que dispone la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y sustentada en forma completa, clara y verídica, sin que quepa una lluvia de confusos términos y fraseología contables que pretendan se expliquen por sí solos, sino el desarrollo razonado de cada operación económica, contable y técnica”. 

Por lo dicho, la Corte Constitucional no desconoce de la existencia de un interés legítimo del legitimado activo para acceder al contrato de prestación de servicios que suscribió con la compañía CONSORCIO ECUATORIANO DE TELECOMUNICACIONES S.A., CONECEL, sin embargo, no se observa, de forma razonable, qué derecho constitucional se encuentra vulnerado o podría ser vulnerado en caso de que se prohíba la exhibición de los documentos.

Por el contrario, el accionante se limita a señalar que la emisión de las correspondientes facturas producirá un detrimento en su patrimonio, lo cual nos permite constatar que la emisión de estas facturas, por sí solas, no constituye *per se* un acto que atente contra su patrimonio, puesto que, de ser así, tiene la potestad de acudir a los mecanismos judiciales de defensa previstos en el ordenamiento jurídico en virtud que la acción de hábeas data, no sustituye los demás medios judiciales a fin de evitar que la justicia constitucional pase a asumir potestades que no le corresponden en franca vulneración del derecho a la seguridad jurídica de los ciudadanos al modificar la estructura constitucional.

Por lo previamente expuesto, la Corte Constitucional concluye que la actuación del operador de justicia guarda plena conformidad con lo consagrado tanto en la Constitución Política, como en el ordenamiento constitucional vigente, por no existir vulneración de derechos constitucionales; y, en consecuencia, se le reserva el derecho del ciudadano Genaro Cucalón Ycaza a solicitar la exhibición de documentos que requiere mediante los mecanismos infraconstitucionales previstos para el efecto en la legislación ecuatoriana.

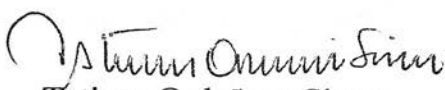
III. DECISIÓN

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

RESOLUCIÓN

1. Negar la acción de hábeas data propuesta por el señor Genaro Cucalón Ycaza.
2. Ratificar la resolución emitida, el 3 de marzo de 2009, por el Juzgado Cuarto de lo Civil de Guayaquil.
3. Devolver el expediente al Juzgado Cuarto de lo Civil de Guayaquil para los fines legales pertinentes.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Tatiana Ordeñana Sierra
PRESIDENTA TERCERA SALA


Marien Segura Reaseos
JUEZA TERCERA SALA


Roxana Silva Chicaíza
JUEZA TERCERA SALA

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por las señoras juezas constitucionales Marien Segura Reaseos, Roxana Silva Chicaíza y Tatiana Ordeñana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, en sesión del 14 de marzo del 2017. **LO CERTIFICO.-**


Mercedes Suárez Bombón
SECRETARIA TERCERA SALA (E)



Quito, D. M., 21 de marzo del 2017

RESOLUCIÓN N.º 0003-11-RA

CASO N.º 0003-11-RA

TERCERA SALA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El presente caso llegó a conocimiento de la Corte Constitucional del Ecuador en virtud del recurso de apelación interpuesto el 30 de abril de 2008, por el general de distrito licenciado Jaime Aquilino Hurtado Vaca en su calidad de Comandante General y representante legal de la Policía Nacional, a la fecha de la presentación del recurso, en contra de la resolución de 25 de abril de 2008, emitida en primera instancia por el juez décimo primero de lo civil de Pichincha. A través de dicha resolución se resolvió aceptar la acción de amparo constitucional presentada por el señor Luis Alberto Gualotuña Guamanarca, dejando de esta manera sin efecto la resolución administrativa de 30 de junio de 2005, emitida por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, en la cual resolvió imponerle la sanción de treinta días de “fagina”, por incurrir su conducta con una falta de tercera clase prevista en el artículo 64 numeral 7 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional.

De acuerdo al sorteo realizado en la sesión del Pleno del Organismo el 24 de mayo de 2011, mediante memorando N.º 380-CC-SG del 25 de mayo de 2011, la Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, remitió al presidente de la Primera Sala, doctor Alfonso Luz Yunes, los expedientes sorteados, entre los que consta el caso N.º 0003-11-RA.

El 26 de julio de 2011 a las 11:10, la Primera Sala de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Alfonso Luz Yunes, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire, realizó el sorteo para el conocimiento de causas, recayendo el conocimiento del caso N.º 0003-11-RA, en el juez constitucional Alfonso Luz Yunes. 

Mediante memorando N.º 0076-2011-CC-SG-SS del 26 de julio de 2011, el señor secretario de la Primera Sala remitió la causa N.º 0003-11-RA al doctor Alfonso Luz Yunes, en su calidad de juez sustanciador, para el trámite pertinente.

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.

Mediante providencia de 21 de enero de 2013, la Tercera Sala de la Corte Constitucional conformada por los jueces constitucionales Patricio Pazmiño Freire, Tatiana Ordeñana Sierra y Antonio Gagliardo Loor, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo el 11 de diciembre de 2012, avocó conocimiento de la causa signada con el N.º 0003-11-RA. Adicionalmente, de acuerdo al sorteo llevado a cabo el 19 de diciembre de 2012, correspondió al doctor Patricio Pazmiño Freire, sustanciar la presente causa.

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 Butiña 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 el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

Antecedentes de la acción

El 18 de marzo de 2008, el señor cabo segundo de Policía Luis Alberto Gualotuña Guamanarca, presentó un recurso de amparo constitucional en contra de la resolución administrativa de 30 de junio de 2005, emitida por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, quien resolvió sancionarle con treinta días de *fagina* por haber incurrido su conducta en el numeral 7 del artículo 64 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional.

El accionante manifestó que dicha sanción tiene como antecedentes los acontecimientos del 7 de mayo de 2005, fecha en la que se encontraba de “segundo cuarto diurno y nocturno”, y al realizar el relevo le ordenaron que se fuera a descansar porque supuestamente se encontraban con aliento a licor; sin embargo, conforme lo expresa, en el proceso no consta ninguna prueba que lo vincule a dichos actos, y más aún, porque no se le realizó una prueba de alcoholemia que determine aquello, por lo cual consideró que se vulneró su derecho constitucional a la seguridad jurídica.

En virtud de aquello, solicitó que se acepte su demanda y que se deje sin efecto la resolución del Tribunal de Disciplina, en tanto que también vulneró su derecho al trabajo, porque dicha sanción no le permitirá ascender al grado inmediatamente superior de la Policía Nacional, lo que provocará la baja en la institución.

Así pues, el 25 de abril de 2008, el juez décimo primero de lo civil de Pichincha resolvió aceptar la acción de amparo constitucional presentada y dejar sin efecto la resolución del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional.

En virtud de aquello, el 29 de abril de 2008 y el 30 del mismo mes y año interpusieron recurso de apelación el procurador general del Estado y el comandante general de la Policía Nacional, respectivamente, por no encontrarse de acuerdo con el fallo dictado.

Decisión adoptada en primera instancia

El juez décimo primero de lo civil de Pichincha concedió la acción de amparo constitucional, en virtud de las siguientes consideraciones:

...**CUARTO.-**... Planteada así la controversia constitucional, debemos recordar que la Acción de Amparo es una garantía de los derechos constitucionales y, de acuerdo a la norma constitucional, esta garantía puede ser accionada por “cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad”, al tenor de lo que expresa en el Art. 95 del texto constitucional; en el presente caso, la acción es propuesta por el ciudadano ecuatoriano señor Luis Alberto Gualonuña Guamanarca, por sus propios derechos y por sentirse afectado por situaciones que en el sumario de su demanda menciona, pretendiendo que: “se digne dejar sin efecto la Resolución del Tribunal de Disciplina realizado el día 30 de junio del 2005, a las 09h00, en el casino del comando provincial de Policía Pichincha N.º1... mediante el cual se me sanciona injusta e ilegalmente con treinta días de fagina, por ser un acto ilegítimo violatorio de mis derechos constitucionales y se disponga que el tribunal de disciplina sea borrado de mi hoja de vida profesional”. **QUINTO.-** Es necesario remitirnos a resoluciones dictados en casos análogos por el Tribunal Constitucional: “De lo expuesto se

infiere que al recurrente ya se lo impuso una primera sanción, fagina de treinta días, por la misma falta, se estaría incurriendo una flagrante violación a la norma consagrada en el numeral 16 del Art. 24 del texto Constitucional que prescribe claramente que nadie podrá ser sancionado dos veces por una misma falta. Por otro lado, es un criterio universalmente aceptado, tanto doctrinario como jurisprudencialmente que para que un acto administrativo goce de legitimidad debe ser dictado por un órgano competente, no adolecer de ningún vicio de incompetencia, ser debidamente motivado, y cumplir los requisitos inherentes a la causa, forma y notificación. En la especie, se advierte claramente que existe lo que en doctrina constitucional se conoce como vicio de ilegitimidad por motivo, es evidente que se ha violado el numeral 13 del Art. 24 de la Constitución...” Tomado del caso signado con el No 0115-08-RA, Primera Sala del Tribunal Constitucional. En la especie al constar en la hoja de vida del accionante la sanción de *fagina* treinta días de arresto y, haberlo cumplido y, a posterior le puede sobrevenir que conste en la cuota de eliminación, en consecuencia se estaría violando el numeral 16 del Art. 24 de la Constitución. **SE RESUELVE** Aceptando el recurso de Amparo Constitucional solicitado por el señor Cabo Segundo de Policía Luis Alberto Gualotuña Guamanarca, dejar sin efecto la resolución el Tribunal de Disciplina llevado a cabo el 30 de junio de 2005, a las 09h00, en el Casino del Comando Provincial de Policía de Pichincha N° 1.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

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

Naturaleza jurídica de la acción de amparo constitucional

El artículo 95 de la Constitución Política de 1998 señalaba que: “Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción, que se tramitará en forma preferente y

sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública que viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional, y que, de modo inminente amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública”.

Así pues, el amparo constitucional es una institución que se encontraba regulada en la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, como mecanismo de defensa de derechos constitucionales, que pueden vulnerarse por la emisión de actos de autoridades públicas.

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

Análisis constitucional

En el caso sujeto del presente análisis, considerando la naturaleza del amparo constitucional, la Tercera Sala de la Corte Constitucional establecerá si el acto impugnado vulneró el derecho a la seguridad jurídica; garantía que es alegada por el señor Luis Alberto Gualotuña Guamanarca, como violación en el proceso administrativo.

De lo expuesto, con el fin de establecer la posible violación de derechos constitucionales se contestará la siguiente interrogante:

La resolución emitida el 30 de junio de 2005, por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica, establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador?

La Tercera Sala de la Corte Constitucional para iniciar con el análisis del caso en concreto, establece que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su disposición transitoria primera manifiesta: "Las acciones

constitucionales establecidas en la Constitución de 1998, pendientes de despacho en la Corte Constitucional, continuarán sustanciándose de conformidad con la normatividad adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite, debiendo armonizarse con la Constitución del 2008”.

En relación a la seguridad jurídica la Constitución Política del Ecuador de 1998 en su artículo 23 numeral 26 señalaba: “... Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: ... 26. Seguridad jurídica”.

En referencia de la misma garantía, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 considera: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En virtud de la normativa transcrita, se establece que la seguridad jurídica se plasma en el conocimiento que tienen los ciudadanos respecto a la normativa previa, clara y pública que aplicada por autoridad competente, con la finalidad ejercer sus derechos y obligaciones.

Ahora bien, en el presente caso el señor cabo segundo de policía Luis Alberto Gualotuña Guamanarca, consideró que la resolución del 30 de junio de 2005, emitida por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, vulneró su derecho a la seguridad jurídica, en razón que a través del mismo se le sancionó sin tener ninguna prueba de alcoholemia que compruebe que había consumido alcohol el 7 de mayo de 2005, cuando se encontraba de servicio en el segundo cuarto diurno y nocturno; y más aún no existió ninguna prueba fundamental para determinar que su conducta se enmarcaba en el artículo 64 numeral 7³ del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, por el cual le impusieron la sanción de 30 días de *fagina*.

En virtud de aquello y con la finalidad de contar con mayores elementos de análisis en el caso bajo examen, la Corte Constitucional considera necesario observar el contenido de la resolución de 30 de junio de 2009, misma que al resolver el caso del señor cabo segundo de policía Luis Alberto Gualotuña Guanamarca, señaló:

³ Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, expedido mediante acuerdo ministerial N.° 1070. Publicado en Registro Oficial N.° 35 de 28 de septiembre de 1998. Art. 64.- Constituye faltas atentatorias o de tercera clase: ... 7. Consumir durante el servicio bebidas embriagantes o sustancias estupefacientes y psicotrópicas...

... [S]e encuentra una circunstancia atenuante, establecida en el Art. 29 literal j) de Reglamento Disciplinario Policial, esto es, aceptar que han ingerido una cerveza en el almuerzo, igualmente que por su aliento a licor no han salido de segundo cuarto diurno al servicio; pero también existen circunstancias agravantes como las establecidas en el Art. 30 literales: b), c), d), m) esto es: la falta se comete con abuso de la confianza que le ha dispensado su superior inmediato en esa Unidad; el acto ha sido cometido en presencia del personal de tal manera que se considera como mal ejemplo para sus compañeros; el ser reincidente en el cometimiento de faltas en relación al tiempo y a la gravedad, la falta se ha cometido estando de servicio ... el H. Tribunal de Disciplina, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, declara en forma unánime, que el mencionado clase policial, ha incurrido en la falta de tercera clase prevista en el Art. 64 numeral 7 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, en el grado de autor de la misma; encontrándose debidamente comprobadas las circunstancias: atenuante y agravantes ya mencionadas, por lo que en aplicación de los Arts: 44, 63, 31 Nral. 5 y 36 del citado Reglamento Disciplinario, se le impone ... la sanción de TREINTA DÍAS DE FAGINA, la misma que la cumplirá al interior del Comando Provincial de Policía Pichincha No. 1...

Ahora bien, la normativa enunciada por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, en primer lugar, en relación a su competencia que consta en los artículos 81 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en concordancia con los artículos 234 y siguientes del Código de Procedimiento Penal de la Policía Nacional, así como los artículos 12, 17, 67, 74, 76 y 78 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional.

Además, para dictar la resolución del 30 de junio de 2005, el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional se fundamentó en el artículo 64 numeral 7 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, el cual señala que faltas atentatorias o de tercera clase es el consumo durante el servicio de bebidas embriagantes o sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

También el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, se fundamentó en los artículos 44, 63, 31 numeral 5 y 36 del mismo reglamento, normas que refieren aspectos que el referido tribunal debe tener en cuenta para su decisión, así pues, respectivamente, las agravantes y atenuantes para la graduación de las penas; la sanción de fagina de 21 a 30 días para quienes incurran en faltas atentatorias o de tercera clase que son competencia exclusiva del Tribunal de Disciplina; la determinación de la fagina como sanción disciplinaria por faltas; y, por último la determinación que fagina es el cumplimiento de trabajos materiales de cuartel y otros similares.

Ahora bien, el argumento fundamental que realizó el tribunal para considerar que la conducta del 7 de mayo de 2005, del señor Luis Gualotuña se encuadró en la normativa invocada, se enmarca en el siguiente razonamiento: “...tomando en cuenta el aforismo jurídico, que dice “a confesión de parte relevo de prueba”...”, en razón que presumiblemente en las versiones rendidas el 12 de mayo de 2005 y el 30 de junio de 2005, esta última rendida en la audiencia ante el Tribunal de Disciplina, se desprendió que el sujeto de investigación por parte de la Policía Nacional aceptó que tomó una cerveza en el almuerzo. Por tanto, en virtud de esta conclusión realizada por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, la Corte Constitucional considera necesario transcribir la última versión del ciudadano, la cual corroboró lo señalado en la primera versión, y que al respecto determinó lo siguiente:

... que el día sábado 7 de mayo del 2005 se había encontrado de segundo cuarto diurno y nocturno, siendo las 13h00 había procedido a realizar el relevo de guardia en presencia del señor Teniente Mosquera, quien le habían dispuesto conjuntamente con su compañero JEFFERSON QUIÑÓNEZ, se retiren a descansar por cuanto había supuesto que se encontraban con aliento a alcohol al ver el semblante demacrado y malanochado por el servicio del patrullaje que habían realizado el día anterior hasta las 07h00 desde las 01h00 a las 10h30 aproximadamente interrumpiendo el descanso de retén, recibe una llamada de su conviviente ... quien había llegado a retirar un dinero para la alimentación... llegando aproximadamente a las 13h00... pero en esos instantes su hijo había realizado sus necesidades biológicas, por lo que le ha pedido autorización a la Policía MÓNICA ZAMBRANO para que le preste su dormitorio para asearlo por parte de su esposa... en ese instante había sentido un dolor de cabeza y en vista de que el señor Teniente les había mandado a descansar... había procedido a recostarse en el dormitorio... También manifiesta que en ningún momento el señor Coronel de Policía NILO GARCÍA ni tampoco el señor Subteniente, habían ingresado a la habitación en donde se encontraban descansando... Que en ningún momento se los ha hecho despertar ya que han estado descansando...”

Por consiguiente, revisada la versión de 12 de mayo de 2005 y la versión otorgada en la misma audiencia de 30 de junio de 2005, por parte del señor Luis Alberto Gualotuña Guamanarca, se establece que en las mismas no consta la aceptación respecto a la ingesta de bebidas alcohólicas, quedando sin sustento la afirmación del Tribunal de Disciplina al señalar que existe confesión de parte y relevo de prueba.

Así pues, existe una omisión por parte de la autoridad pública, que no estableció las normas jurídicas correctas por las cuales sancionó al miembro de la Policía Nacional, ya que no puede afirmar de modo general que existió una confesión de parte, mas aún cuando aquella no habría sido realizada por parte del mencionado

ciudadano, y de pronto encasillar una actuación a la normativa que goza de suficiente previsibilidad, claridad, publicidad y que debía ser aplicada por dicho Tribunal de Disciplina como autoridad competente.

Aquí radica la importancia que las autoridades administrativas, tales como el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, actúen en un caso como este desde la óptica complementaria a la seguridad jurídica, es decir, a través de la tutela efectiva y del debido proceso. De allí que conviene en este punto señalar que existe una conexión del debido proceso con la seguridad jurídica, derecho que la Corte ha expresado que consiste en: “... un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de las actividades en el ámbito judicial o administrativo se sujeten a reglas mínimas, con el fin de proteger los derechos garantizados por la Carta Suprema, constituyéndose el debido proceso en un límite a la actuación discrecional de los jueces...”⁴.

Del mismo modo, la Corte Constitucional del Ecuador ha considerado al debido proceso como: “... una garantía constitucional reconocida a favor de todas las personas, con la finalidad de evitar arbitrariedades del sistema judicial en la tramitación y desarrollo de los procesos judiciales. La Corte Constitucional ya se ha referido con anterioridad a este derecho, denominándolo como el eje articulador de la validez procesal, el mismo que asegura el correcto desarrollo de una causa con total apego y respeto a los derechos y garantías constitucionales (...)”⁵.

En consecuencia, el debido proceso se constituye en la garantía esencial para evitar arbitrariedades y lograr el cumplimiento efectivo y el respeto y observancia de los derechos y procedimientos que están reconocidos en el ámbito administrativo y judicial, de manera previa, clara, pública y que debe ser aplicada por autoridad competente como manifestación de la seguridad jurídica. Así, en el caso *sub judice* debieron observarse estas garantías porque el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional se encontraba en la obligación de señalar la normativa por la cual sancionó al accionante, y no formular un argumento que carece de sustento al manifestar que existe concordancia con el aforismo jurídico: “a confesión de parte relevo de prueba”.

⁴ Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia N.º 054-10-SEP-CC, caso N.º 0762-09-EP.

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 200-12-SEP-CC, caso N.º 1678-10-EP de 26 de julio del 2012.

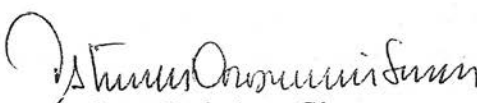
Por lo tanto, a criterio de la Tercera Sala de la Corte Constitucional existió una afectación directa al derecho constitucional a la seguridad jurídica, en tanto las autoridades públicas no pueden intentar encasillar con argumentos normativos hechos inexistentes. En consecuencia, el Tribunal de Disciplina con su actuación provocó, de modo arbitrario e injustificado, incertidumbre respecto de la normativa constitucional y legal que debe tener en cuenta como faltas disciplinarias los órganos disciplinarios de la Policía Nacional.

III. DECISIÓN

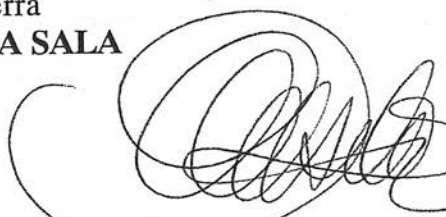
En mérito de lo expuesto, por cumplir con los requisitos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional establecidos en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Tercera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

RESOLUCIÓN

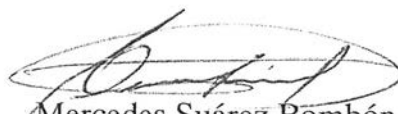
- 1.- Negar el recurso de apelación del amparo constitucional.
- 2.- Confirmar la resolución adoptada por el juez de instancia.
- 3.- Devolver el expediente al juez de origen para los fines pertinentes.
- 4.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Tatiana Ordeñana Sierra
PRESIDENTA TERCERA SALA


Marién Segura Reascos
JUEZA TERCERA SALA


Roxana Silva Chicaíza
JUEZA TERCERA SALA

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por las señoras juezas constitucionales Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaíza y Tatiana Ordeñana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, el 21 de marzo del 2017.
LO CERTIFICO.-


Mercedes Suárez Bombón
SECRETARIA TERCERA SALA (E)



Quito, D. M., 14 de marzo del 2017

RESOLUCIÓN N.º 0001-12-RA

Caso N.º 0001-12-RA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 31 de julio de 2008, la señora Eulalia Belén Benítez Pozo, quien comparece en calidad de representante legal de su hijo Hansder Raphael Mayon Benítez, dentro del amparo constitucional N.º 763-2008-E.A., interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional sobre la decisión de inadmisión del amparo constitucional que impugnó el acto administrativo emitido por los miembros del Tribunal de Honor de la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro (ESMIL), esto es el memorando N.º 2008-022-ESMIL de 20 de mayo de 2008.

Mediante oficio N.º 200-JVCP-EA de 14 de febrero de 2012, receptado en la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador el 15 de febrero de 2012, el doctor Celso Fabián Ruiz Bedón, juez vigésimo de lo civil de Pichincha, remitió el expediente correspondiente al recurso de amparo constitucional N.º 0763-2008-E.A., propuesto por la señora Eulalia Belén Benítez Pozo en calidad de representante legal de su hijo Hansder Raphael Mayon Benítez, en contra del memorando N.º 2008-022-ESMIL de 20 de mayo de 2008, emitido por los miembros del Tribunal de Honor de la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro (ESMIL).

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

El 21 de enero de 2013, la Tercera Sala de la Corte Constitucional (armonizando con la normativa contenida en la Constitución de 1998), de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional avocó conocimiento de la causa N.º 0001-

12-RA y en virtud del sorteo realizado el 19 de diciembre de 2012, por la Tercera Sala en mención, correspondió la sustanciación de la presente causa a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra.

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 Resolución N.º 004-2016-CCE adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio del 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.

Antecedentes de la acción

Mediante memorando emitido el 20 de mayo de 2008, el Tribunal de Honor de la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”, resolvió sancionar con seis días de arresto de rigor al cadete Hansder Raphael Mayon Benítez, por un supuesto abuso de facultades previstas en los numerales 12 y 13 del artículo 55 y numeral 7 del artículo 64 del Reglamento de Disciplina para Cadetes de la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”, referentes al decoro personal y compostura militar, cuyo texto pertinente es el siguiente:

... Para su conocimiento y fines consiguientes hago conocer a Ud. Sr. Brigadier, la resolución tomada por el Tribunal de Honor de la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”, reunido los días 16 y 20 de Mayo de 2008, que dice:

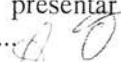
De todo lo actuado en el proceso y de acuerdo a los informes, testimonios y más documentos probatorios y aceptación de la falta, así como los antecedentes del SR. BRIG. DE I. MAYON BENITEZ HANSDER RAPHAEL, perteneciente al Cuarto Curso Militar, este Tribunal comprueba que el mismo, ha incurrido en las faltas Atentatorias (sic), contempladas en los numerales 12 y 13 del Art. 55 y numeral 7 del Art. 64 del Reglamento de Disciplina para Cadetes de la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”; por lo que por mayoría, resuelve: Sancionar con **6 DÍAS DE ARRESTO DE RIGOR**, de acuerdo al literal a) del Art. 78 del mencionado reglamento... (Énfasis, mayúsculas y subrayado constan en el texto original)

Ante ello, la señora Eulalia Belén Benítez Pozo, en calidad de representante legal de su hijo Hansder Raphael Mayon Benítez planteó un recurso de amparo

constitucional la cual fue sustanciada por el juez vigésimo de lo civil de Pichincha, quien el 28 de julio de 2008, mediante resolución “inadmitió” el recurso de amparo constitucional propuesto. En oposición a la resolución que precede, la señora Eulalia Belén Benítez Pozo interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional, el cual recayó en la Tercera Sala.

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

El 28 de julio de 2008, el juez vigésimo de lo civil de Pichincha, en lo principal, resolvió lo siguiente:

JUZGADO VIGESIMO DE LO CIVIL DE PICHINCHA. QUITO, 28 de julio de 2008, las 15h06.- **VISTOS** (...) Estando la causa para resolver, para hacerlo, se considera: **PRIMERO:** Se ha agotado el trámite propio del Recurso de Amparo Constitucional, y las partes han ejercido su legítimo derecho a la defensa, presentando documentación cada una de ellas. La parte recurrida, a fs. 208, ha presentado copia de la partida de nacimiento del ciudadano MAYÓN BENÍTEZ HANS DER RAPHAEL, en la que consta que ha nacido el 09 de diciembre de 1985 (...) es decir, a esta fecha, tiene algo más de 22 años, en otras palabras existe la mayoría de edad, por lo que, al ser dicho ciudadano mayor de edad, podía concurrir a juicio por sus propios derechos. **SEGUNDO:** El Art. 346, inserto en el Parágrafo 2do., denominado: “De las nulidades Procesales”, correspondiente a la Sección 10ª del Título I del Código de Procedimiento Civil, dice: “Son solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios e instancias: ... 3.- Legitimidad de personería;...” (sic) norma ésta que se la puede aplicar como supletoria para el presente caso. Siendo así, claramente se observa que la accionante ha incurrido en esta falta de solemnidad sustancial, sin haberla remediado conforme a Derecho, pues, enterada de este particular -por haberlo argumentado la parte recurrida en la audiencia pública-, ha presentado un escrito que corre de fs. 276 a 279, en el que arguye que, en la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”, consta, ella, como representante legal de su hijo, sin que esta circunstancia sea válida a efectos de enmendar su intervención a nombre de su hijo; ni los argumentos en el sentido que su hijo no puede salir de dicha Escuela Superior Militar. **TERCERO:** El Juzgador deja constancia que la circunstancia de haber sido mayor de edad el ciudadano Mayón Benítez Hansder Raphael, representado por su madre en este proceso, ha sido conocido durante la audiencia pública. Esta circunstancia obliga al Juzgador a prescindir de ulterior análisis jurídico sobre el fondo del caso. Por lo expuesto de conformidad con el Art. 344, 346 y 349 del Código de Procedimiento Civil, se declara la nulidad del proceso y se INADMITE el presente Recurso de Amparo Constitucional; dejando a salvo los derechos de que se crean asistidas las personas involucradas en los hechos que han servido de argumento para presentar esta Acción, una vez remediadas las circunstancias que han dado lugar a la nulidad... 

Petición concreta

Mediante escrito presentado el 31 de julio de 2008, la señora Eulalia Belén Benítez Pozo en calidad de representante legal de su hijo Hansder Raphael Mayon Benítez, dentro del amparo constitucional N.º 763-2008-E.A., formuló recurso de apelación, en el cual no existe una petición concreta, puesto que la referida accionante, únicamente señala que por no estar de acuerdo con la resolución emitida por el juez *a quo* “... que atenta contra lo que dispone el mismísimo (sic) artículo 95 de la Constitución Política, aún vigente, interpongo recurso de apelación para ante el Superior, ante quien haré valer mis derechos”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

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

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

Análisis constitucional

Previo al planteamiento y resolución del respectivo problema jurídico, cabe citar las características que eran propias de la institución del amparo constitucional, lo cual permitirá contextualizar el análisis. Acorde con el Estado social de derecho, previsto en la Constitución de 1998 y en la Ley de Control Constitucional vigente a la fecha

de los hechos, la acción de amparo constitucional tenía como finalidad prevenir, cesar o remediar la vulneración de un derecho constitucional, su naturaleza era por tanto la de un proceso cautelar dirigido a dictar medidas urgentes de protección del derecho trasgredido o en peligro de serlo, siempre que existiera la concurrencia simultánea de los presupuestos requeridos para la procedencia del amparo constitucional.

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

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

2) Que el acto viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente.- La vulneración de un derecho implicaba la ocurrencia del hecho o de la omisión. La adopción de “medidas urgentes destinadas a cesar o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública” previsto en el artículo 95 ya citado, hacían referencia a la vulneración de un derecho, lo cual debía dar paso inmediato al amparo. Por su parte, la amenaza se presentaba como una vulneración potencial “inminente y próxima” de un derecho constitucional que debía “impedirse” que ocurra; por tanto, para evaluar la amenaza convenía tener un criterio fundado y de

sentido común, a fin de no utilizar la figura jurídica-constitucional del amparo de forma incorrecta.

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

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

El acto administrativo emitido por los miembros del Tribunal de Honor de la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro (ESMIL), esto es el memorando N.º 2008-022-ESMIL del 20 de mayo de 2008, impugnado mediante la acción de amparo constitucional planteada por la accionante, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica?

El derecho a la seguridad jurídica se encontraba señalado en el artículo 23 numeral 26 de la Constitución Política de la República del Ecuador vigente a esa época, y en la actualidad, se encuentra consagrado en el artículo 82 de la Constitución de la República, el mismo que: “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Conforme se destacó *ut supra*, para la procedencia de un amparo constitucional debían configurarse los presupuestos establecidos en la Constitución y la ley de la materia, como garantía de respeto al principio de seguridad jurídica de las partes procesales; en aquel sentido, corresponde a esta Corte Constitucional determinar si los actos administrativos impugnados, cumplieron con los requisitos constitucionales y legales establecidos para el efecto.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano ha previsto ciertos requisitos y procedimientos para cada materia, los cuales deben ser cumplidos a cabalidad, con apego al

principio de legalidad y en observancia al derecho a la seguridad jurídica, lo cual permite que la ciudadanía tenga la certeza que las actuaciones de los administradores de justicia, estarán enmarcadas dentro de la normativa constitucional y legal prevista para el caso.

En este contexto, los presupuestos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional, debían ser cumplidos de forma simultánea y unívoca¹, de tal forma que si no concurría alguno de ellos el recurso era desechado por el juez de la causa. En aquel sentido, en varios de sus fallos, tanto el ex Tribunal Constitucional como la Corte Constitucional, para el período de transición, han señalado que “... es de valor sustantivo y condición de procedencia del amparo la verificación de la ilegitimidad en la que haya incurrido la autoridad pública...”².

Por tanto, corresponde a esta Corte determinar si el acto administrativo impugnado ha sido dictado de manera ilegítima, vulnerando garantías constitucionales y causando un daño grave al afectado. Cabe enfatizar que un acto es ilegítimo cuando ha sido dictado por una autoridad que no tiene competencia para ello, que no se lo haya dictado con los procedimientos señalados por el ordenamiento jurídico o que su contenido sea contrario al ordenamiento jurídico vigente³.

En el caso concreto, se considera importante citar, de forma breve, los antecedentes del caso. Así, consta en el proceso que por desobedecer las normas previstas en los numerales 12 y 13 del artículo 55 y numeral 7 del artículo 64 del Reglamento de Disciplina para Cadetes de la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”, mediante memorando N.º 2008-022-ESMIL, emitido el 20 de mayo de 2008, el Tribunal de Honor de la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”, resolvió sancionar con seis días de “arresto de rigor” al cadete Hansder Raphael Mayon Benítez.

Frente a aquello, la señora Eulalia Belén Benítez Pozo, en “calidad de representante legal” de su hijo Hansder Raphael Mayon Benítez, planteó una acción de amparo constitucional la cual fue sustanciada por el juez vigésimo de lo civil de Pichincha quien el 28 de julio de 2008, por considerar que existía ilegitimidad de personería, declaró la nulidad del proceso e inadmitió el recurso de amparo constitucional; por consiguiente, la señora Eulalia Belén Benítez Pozo interpuso recurso de apelación por el cual -dicho caso- ha llegado a conocimiento de esta Corte.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Resolución N.º 0163-09-RA

² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Resoluciones: Nros. 0147-09-RA; 1642-08-RA; 1608-08-RA; 1603-08-RA; 1282-07-RA; 1099-2007-RA.

³ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, resolución N.º 0045-09-RA.

De los antecedentes del caso, se colige que los miembros del Tribunal de Honor de la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro” instauraron un proceso administrativo-disciplinario en contra del cadete Hansder Raphael Mayon Benítez, del cual proviene el acto administrativo impugnado mediante esta acción; con fundamento en los numerales 12 y 13 del artículo 55; numeral 7 del artículo 64, y literal a del artículo 78 del Reglamento de Disciplina para Cadetes de la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”⁴.

De ello se desprende que las actuaciones del Tribunal de Honor de la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”, no han sido arbitrarias, sino que las mismas se encuentran previstas en la normativa aplicable al caso, esto es, en las Leyes Orgánica y de Personal de las Fuerzas Armadas, y en Reglamento de Disciplina para Cadetes de la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”, normativa que guarda armonía con la Constitución Política de 1998 y con la Ley de Control Constitucional.

De conformidad con los criterios expuestos, se aprecia que el acto administrativo impugnado es legítimo, puesto que ha sido emitido, por autoridad competente, dentro de un procedimiento administrativo y disciplinario, en el cual los miembros del Tribunal de Honor de la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro” han observado la normativa constitucional, legal y reglamentaria vigente en aquella época, con lo cual se evidencia la coherencia entre los hechos juzgados y la aplicación de la norma sancionadora para el caso concreto. Por consiguiente, al ser legítimo el acto administrativo impugnado, el mismo no vulneró ningún derecho consagrado en la Constitución Política de 1998, convenio o tratado internacional aplicables al caso; ni de causar daño grave al señor Hansder Raphael Mayon Benítez.

En consecuencia, esta Corte concluye que con la emisión del acto administrativo contenido en el memorando N.º 2008-022-ESMIL de 20 de mayo de 2008, y que ha dado origen a la presente acción, los miembros del Tribunal de Honor de la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro (ESMIL), ha sido expedido observando los procedimientos y normas aplicables al caso y que forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano, razón por la que la demanda contentiva de esta acción no

⁴ Reglamento de Disciplina para Cadetes de la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”. Faltas Atentatorias sancionadas por el Tribunal de Honor. Art. 55, numeral 12) “Imponer a los/las subordinados contribuciones económicas de cualquier índole”; numeral 13) “Ordenar o exigir a los/las subordinados/as préstamos de dinero”; Art. 64, numeral 7) “Contraer deudas con los cadetes menos antiguos o dar fianzas no autorizadas dentro de la Escuela Superior Militar.” Art. 78, literal a) “Arresto de rigor de 3 a 6 días. Durante el arresto de rigor, el sancionado permanecerá en la habitación determinada para el efecto. El tiempo que dure la sanción afectará como demérito de acuerdo con la valoración de las sanciones establecidas en el TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO IV del presente Reglamento.”

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

Adicionalmente, es importante señalar que la legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional, es relevante, pues implica la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona natural o jurídica, según lo prescrito en la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como demandantes, terceros o representantes de cualquiera de ellos.

Así, para el caso en examen, es necesario señalar que la normativa aplicable era aquella contenida en la Constitución Política del Ecuador de 1998 y en la Ley de Control Constitucional. Con respecto a la legitimidad activa para proponer la acción de amparo constitucional, el artículo 95 de dicho texto constitucional disponía que: “Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley...”.

En armonía con la referida norma, el artículo 48 de la ley de la materia, prescribía que: “Podrán interponer el recurso de amparo, tanto el ofendido como el perjudicado, por sí mismos, por intermedio de apoderado o a través de agente oficioso que justifique la imposibilidad en que se encuentra el afectado y ratifique posteriormente su decisión en el término de tres días”.

En concordancia con la normativa que antecede, en lo que respecta a la legitimidad activa, la Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, mediante Resolución N.º 931-2008-RA, señaló lo siguiente:

En el presente caso, amerita analizar que la legitimación activa es la facultad de accionar o demandar por quienes tienen mérito para ello; es decir, de conformidad con lo que el derecho exige. La asumen quienes han sido agraviados por el acto u omisión proveniente de un órgano público; son las personas físicas o naturales, sean nacionales o extranjeras, así como las personas jurídicas, de derecho privado, y las de derecho público u oficiales cuando no actúan en base a su facultad de imperio (imbuida de atributos como la unilateralidad, la imperatividad y la coercibilidad) y actúan como particulares que han sido afectados en sus derechos.

Como vemos la legitimación activa es primordial para plantear cualquier clase de acciones, pues constituye una solemnidad sustancial, común a todos los juicios⁵; ya que no toda persona interesada en un proceso puede intervenir legítimamente en él, sino únicamente aquella a quien la ley le autoriza. De tal forma, que en el caso *sub judice* la persona que debía plantear la acción de amparo constitucional era el señor Hansder Raphael Mayon Benítez; pues, posee la capacidad legal⁶ para comparecer a juicio por sí mismo, y dicho cumplimiento garantiza el debido proceso el cual es un medio para la realización de la justicia.

Además, en atención al artículo 48 de la Ley de Control Constitucional, cabe señalar que le estaba permitido presentar la acción de amparo constitucional, a nombre del ofendido o del perjudicado, al apoderado o el “agente oficioso que justifique la imposibilidad en que se encuentra el afectado y ratifique posteriormente su decisión en el término de tres días”. No obstante, en el presente caso, se advierte que la accionante no cumplió con lo previsto en la norma en mención; por tanto, la acción planteada por aquella, carece de legitimación activa, pues no existe constancia que el criterio, constante en su demanda, constituya el pensar y sentir del afectado por el acto administrativo impugnado.

Sobre este análisis, sin haber justificado por parte de la accionante la calidad en la que comparece, se desprende que lo estaría haciendo por sí misma, es decir, para defender sus intereses y derechos individuales, en cuyo caso, sería ineficaz la acción propuesta, en razón de no ser la agraviada con la emisión del acto administrativo impugnado, lo cual además, imposibilita que el juzgador emita un pronunciamiento de fondo sobre el asunto. Así, dadas las razones por las que la accionante no posee formalmente la calidad de representante judicial del señor Hansder Raphael Mayon Benítez, es evidente que no está legitimada para actuar en la acción de amparo que se analiza. 

⁵ Código de Procedimiento Civil. Art. 346.- Son solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios e instancias: 1.- Jurisdicción de quien conoce el juicio; 2.- (Reformado por la Disposición Reformativa segunda, núm. 3 de la Ley s/n, R.O. 544-S, 9-III-2009).- Competencia de la jueza o el juez o tribunal, en el juicio que se ventila; 3.- Legitimidad de personería; 4.- Citación de la demanda al demandado o a quien legalmente le represente; 5.- Concesión del término probatorio, cuando se hubieren alegado hechos que deben justificarse y la ley prescribiere dicho término; 6.- Notificación a las partes del auto de prueba y la sentencia; y, 7.- Formarse el tribunal del número de jueces que la ley prescribe.

⁶ Código Civil. Art. 1461.- (...) La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, y sin el ministerio o la autorización de otra.

III. DECISIÓN

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

RESOLUCIÓN

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

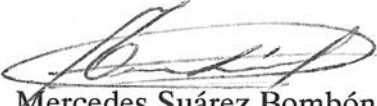

Tátiana Ordeñana Sierra
PRESIDENTA TERCERA SALA


Marien Segura Reascos
JUEZA TERCERA SALA


Roxana Silva Chicaíza
JUEZA TERCERA SALA

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por las señoras juezas constitucionales Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaíza y

Tatiana Ordeñana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, en sesión del 14 de marzo del 2017. **LO CERTIFICO.-**


Mercedes Suárez Bombón
SECRETARIA TERCERA SALA (E)



Quito, D. M., 21 de marzo del 2017

RESOLUCIÓN N.º 0005-15-RA

CASO N.º 0005-15-RA

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 21 de mayo de 2008, el doctor Joffre Lenin Tapia Espinosa, en calidad de procurador judicial del cabo segundo de Policía Miguel Leonel Loor Córdova, interpuso recurso de apelación ante el ex Tribunal Constitucional del Ecuador en contra de la resolución emitida por el juez segundo de lo civil de Pichincha, dentro del amparo constitucional N.º 425-2008-R.L., que impugnó el acto administrativo contenido en la resolución dictada el 20 de abril de 2007, por el Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Policía de Manabí N.º 4.

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

Mediante oficio N.º 547-2015-UJCDMQ-PGGL de 5 de junio de 2015, receptado en la Secretaría General de la Corte Constitucional del Ecuador, el doctor Patricio Guachamin, en calidad de secretario del Juzgado Segundo de lo Civil de Pichincha (actual Unidad Judicial Civil), remitió el expediente correspondiente al recurso de amparo constitucional N.º 425-2008-R.L.

El 14 de julio de 2015, la Tercera Sala de la Corte Constitucional del Ecuador, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional avocó conocimiento de la causa N.º 005-15-RA, y en virtud del sorteo realizado el 14 de julio de 2015, correspondió la sustanciación de la presente causa 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 el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

Antecedentes de la acción

Mediante resolución emitida el 20 de abril de 2007, el Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Policía de Manabí N.º 4, resolvió sancionar con sesenta días de arresto al cabo segundo de Policía Miguel Leonel Loor Córdova, por cuanto, a su criterio, habría incurrido en la falta de tercera clase prevista en el artículo 64 numerales 5, 19 y 26 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional¹. El texto pertinente de la referida resolución es el siguiente:

En virtud de lo expuesto, el H. Tribunal de Disciplina, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY**, declara en forma unánime que el señor Cabo 2do. De Policía **LOOR CÓRDOVA MIGUEL LEONEL** (sic), ha incurrido en la falta de Tercera Clase, prevista en el Art. 64 [numerales] 5, 19 y 26 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, en el grado de autor de la misma; encontrándose debidamente comprobadas las circunstancias atenuantes y agravantes ya mencionadas, por lo que en aplicación de los Arts. 28, 44, 63, 31 [numeral] 2 y 33 del precitado Reglamento, se le impone al señor Cabo 2do., de Policía **LOOR CÓRDOVA MIGUEL LEONEL** (sic); la sanción de **60 DIAS DE ARRESTO** (sic), quien deberá cumplirlo en la Unidad de Equitación y Remonta “UER” de Tambillo, para el efecto oficiase de lo actuado al señor Director de la misma... (Énfasis consta en texto original).

¹ Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, “Art. 64.- Constituyen faltas atentatorias o de tercera clase (...) 5. Los que ejecutaren cualquier acto que revele falta de consideración y respeto al superior, dentro o fuera del servicio (...) 19. Los que por descuido o negligencia perdieren o causaren daño en bienes, documentos, efectos o valores entregados a su cuidado, para el cumplimiento o en razón del servicio, sin perjuicio del pago del valor correspondiente conforme a la ley (...) 26. Realizar actos de manifiesta violencia o indisciplina contra un superior siempre que el hecho no constituya delito...”

Ante ello, el doctor Joffre Lenin Tapia Espinosa en calidad de procurador judicial del cabo segundo de Policía Miguel Leonel Loor planteó una acción de amparo constitucional, que fue sustanciada por el Juzgado Segundo de lo Civil de Pichincha, que mediante resolución de 19 de mayo de 2008, desechó la acción propuesta.

Al respecto, el doctor Joffre Lenin Tapia Espinosa interpuso recurso de apelación ante el entonces Tribunal Constitucional, recayendo la competencia para su conocimiento y resolución en la Tercera Sala del referido Organismo.

Resolución de amparo constitucional del Juzgado Segundo de lo Civil de Pichincha

JUZGADO SEGUNDO DE LO CIVIL DE PICHINCHA.- QUITO, 19 de Mayo del 2008, las 11h22.- VISTOS (...) PRIMERO.- El proceso es válido y así se lo declara.- SEGUNDO.- Aceptada a trámite la demanda, los accionantes han sido comunicados legalmente, como lo estatuye el Art. 49 de la Ley de Control Constitucional, llevándose a cabo la Audiencia Pública en día y hora señalados, a la que comparecen el defensor del recurrente y de la Procuraduría General del Estado, los demandados no comparecieron a esta diligencia. TERCERO.- El recurrente alega que no hay fundamento para la sentencia del Tribunal de Disciplina, por cuanto según informe técnico [No.] 006-C-2007, emitido por la Unidad de investigación de Accidentes de Tránsito de Santo Domingo de los Colorados, en la “Causal Basal” indica: que el conductor no tomó las medidas tendientes a fin de evitar un accidente de tránsito, tomando en cuenta las condiciones climáticas existentes en dicho día, se hace referencia al tipo de vía, la misma que se encontraba mojada y existía muchos baches. CUARTO. - Las disposiciones transcritas (sic) para que surta efecto un amparo constitucional se debe cumplir por lo menos con los siguientes requisitos: 1.- Que exista un acto de omisión de una autoridad pública; 2.- Que dicho acto u omisión sea ilegítimo y 3.- Que dañe de manera inminente o grave una o varias garantías consagradas en la Constitución Política de la República. Fue la resolución en la sentencia (sic) del Tribunal de Disciplina, en forma unánime que el Señor Cabo 2do., de Policía Loor Córdova Miguel Leonel; por incurrir en la falta de Tercera Clase, prevista en el Art. 64 numerales 5, 19 y 26 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, en el grado de autor de la misma; encontrándose debidamente comprobadas las circunstancias atenuantes y agravantes ya mencionadas, por lo que en aplicación de los Arts. 28, 44, 63, 31 [numerales] 2 y 33 del precitado Reglamento, se le impone la sanción de sesenta días de arresto domiciliario, quien deberá cumplir en la Unidad de Equitación y Remonta “UER” de Tambillo. QUINTO.- Por lo expuesto en los considerandos anteriores se concluye que, el acto administrativo contenido en la Resolución de la Institución Policial, esta dictado por autoridad competente y con apego a las disposiciones legales, por lo que la acción constitucional propuesta y que motivó esta resolución no reúne los presupuestos exigidos en el Art. 95 de la Constitución Política de la República en concordancia con el Art. 46 de la Ley de Control Constitucional; por estas consideraciones: SE RESUELVE:

Desechar la acción de Amparo Constitucional, propuesta por el Dr. Joffre Lenín Tapia Espinosa, en calidad de mandante del Señor Cabo Segundo de la Policía Miguel Leonel Loor Córdova...

Petición concreta

Del contenido del recurso de apelación interpuesto por el doctor Joffre Lenin Tapia Espinosa en calidad de procurador judicial del cabo segundo de Policía Miguel Leonel Loor Córdova, no se observa la existencia de una petición específica. No obstante, sobresale de su contenido lo siguiente: “Dentro del término legal correspondiente, presento mi RECURSO DE APELACION, a la Resolución dictada el 19 de mayo del 2008...”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Tercera Sala de la Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver el caso *sub judice*, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera contenida en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la cual establece que las acciones previstas en la Constitución Política de 1998, que aún no han sido resueltas “... continuarán sustanciándose de conformidad con la normativa adjetiva vigente al momento de iniciar su trámite...”, a fin de garantizar la intangibilidad de los derechos constitucionales, mediante la correcta aplicación de normas constitucionales y legales que mejor tutelen los derechos de las personas.

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

Análisis constitucional

Previo al análisis del caso, cabe recordar que según lo prescrito en los artículos 95 de la Constitución Política de 1998 y 46 de la Ley de Control Constitucional, las condiciones o presupuestos que debían concurrir, de forma simultánea y unívoca,⁴

para que proceda la acción de amparo, eran los siguientes: i) Existencia de un acto u omisión ilegítimos de autoridad pública. ii) Que el acto viole o pueda violar cualquier derecho consagrado en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente. iii) Que el acto u omisión de modo inminente, amenace con causar un daño grave.

En este contexto, previo al planteamiento y resolución del problema jurídico respectivo, cabe referirnos, de forma breve, a los presupuestos² *supra*, con la finalidad de realizar un análisis integral del caso *sub judice*.

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

Respecto a este presupuesto, el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, prescribía que el acto u omisión de la autoridad debía ser “ilegítimo”, esto es, contrario a la ley; lo cual tenía lugar cuando el acto administrativo impugnado era emitido por una autoridad sin competencia para ello, o sin observar el debido proceso, sino, únicamente siguiendo un criterio discrecional o arbitrario.

En relación a la ilegitimidad de un acto administrativo, este Organismo constitucional ha señalado lo siguiente:

Un acto es ilegítimo cuando ha sido dictado por una autoridad que no tiene competencia para ello, cuando no se lo ha dictado observando los procedimientos señalados previamente por el ordenamiento jurídico o cuyo contenido sea contrario al ordenamiento jurídico vigente o, bien, que se lo haya dictado sin fundamento o suficiente motivación; en tal virtud, el análisis de legitimidad del acto impugnado, no se basa solamente en el estudio de la competencia, sino también en su forma, contenido, causa y objeto...³

De lo expuesto, se colige que este presupuesto evitaba confundir las acciones de las autoridades que vulneraban o amenazaban derechos constitucionales con los actos que la autoridad expedía en el ejercicio de sus funciones. Para ello, era indispensable que el acto u omisión, a más de provenir de una autoridad administrativa pública, debía observar el debido proceso, con una adecuada motivación, la misma que debía ajustarse al texto constitucional. Sumado a ello, al existir otras vías para conocer y

² Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, resolución N.° 242-2007-RA; Digo Pérez Ordoñez, “Apuntes sobre la acción de amparo constitucional”, Biblioteca Virtual de la USFQ disponible en: http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/jurisDictionario/archivo_de_contenidos/Documents/JurisDictionario_1/Apuntes_sobre_la_accion_de_amparo_constitucional.pdf.

³ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, resolución N.° 242-2007-RA.

sancionar los actos emitidos por la autoridad legislativa o judicial, la jurisdicción constitucional no era competente para conocerlos.

ii. Un acto que vulnere o pueda vulnerar cualquier derecho consagrado en la Constitución, convenio o tratado internacional vigente

La vulneración de un derecho implicaba la ocurrencia del hecho o de la omisión. La adopción de “medidas urgentes destinadas a cesar o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública” previsto en el artículo 95 ya citado, hacían referencia a la vulneración de un derecho, lo cual debía dar paso inmediato al amparo.

Por su parte, la amenaza se presentaba como una vulneración potencial “inminente y próxima” de un derecho constitucional que debía “impedirse” que ocurra; por tanto, para evaluar la amenaza convenía tener un criterio fundado y de sentido común, a fin de no utilizar la figura jurídica-constitucional del amparo de forma incorrecta.⁴

Desde el punto de vista doctrinario⁵, existían tres posibilidades: 1) Que los derechos constitucionales del agraviado se vean amenazados; 2) Que la violación constitucional se haya consumado; y que por tanto, le cause daño grave al accionante; y, 3) Que la amenaza y/o la consumación puedan repetirse sucesivamente y en el futuro.

En aquel sentido, vemos que la acción de amparo constitucional, tenía una naturaleza cautelar, que permitía que los derechos consagrados en el texto constitucional fueran respetados, a fin de lograr el pleno cumplimiento de medidas de protección, en observancia a la normativa internacional sobre derechos humanos que preveía y prevé que: “toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución y la Ley”⁶.

No obstante, la concurrencia de los requisitos previstos para el amparo, debía ser simultánea, puesto que la sola ilegitimidad de un acto de autoridad pública, sea

⁴ Ricardo Noboa Bejarano, “La garantía del amparo”, Biblioteca Virtual de la USFQ, disponible en: http://www.usfq.edu.ec/publicaciones/iurisDictio/archivo_de_contenidos/Documents/IurisDictio_1/La_garantia_del_amparo.pdf.

⁵ Digo Pérez Ordoñez, Op. cit., p. 1-5.

⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos. Art. 8.

como acción u omisión, no conllevaba, necesariamente la vulneración de un derecho amparado en la Norma Suprema.

iii. Que el acto u omisión de modo inminente, amenace con causar un daño grave

En conexión con el presupuesto anterior, la inminencia implicaba el acontecimiento próximo de un hecho lesivo para el derecho constitucional de una persona, mientras que el daño grave estaba sustentado en la existencia de un acto u omisión de autoridad pública, que atente contra un derecho constitucional de titularidad del accionante, y que contravenga la norma jurídica aplicable al caso⁷.

Así, como medida cautelar, “el amparo constitucional pretende evitar que se cause un daño grave e inminente, o cese el que está produciéndose, o que se mande a hacer lo que ha dejado de hacerse. Por tanto, la acción de amparo debe deducirse antes de que se ejecute el acto ya expedido, o inmediatamente después de realizado”⁸.

De lo expuesto se colige que, en virtud de este presupuesto, los jueces podían brindar una tutela judicial efectiva de los derechos de las personas, mediante la adopción de “medidas preventivas, suspensivas o reparadoras en aras de evitar, cesar o remediar de manera inmediata un acto u omisión ilegítimos provenientes de autoridades de la administración pública, que de manera inminente puedan causar o causen daño grave o irreparable”⁹, o que vulneren o puedan vulnerar garantías esenciales inherentes al ser humano.

En aquel sentido, el artículo 95 de la Constitución Política de 1998, indicaba que en la misma providencia en que se convocaba a las partes para ser escuchadas en audiencia pública, de existir fundamento, se debía ordenar la suspensión de cualquier acto que pudiera traducirse en vulneración de un derecho constitucional. Mediante esta acción se buscaba eliminar todo incidente o dilación tendiente a retardar el proceso, a fin de brindar una protección inmediata al agraviado.

Sobre la base de los criterios precitados, este Organismo constitucional, procede al planteamiento y resolución del siguiente problema jurídico:

⁷ Revista de la Facultad de Derecho N.º 59, “Fundado Temor de daño grave o de difícil reparación” Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2004, p. 193-196.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, para el periodo de transición, Resolución N.º 242-2007-RA.

⁹ Tribunal Constitucional del Ecuador, Resolución N.º 0020-07-RA.

¿La acción de amparo constitucional planteada por el doctor Joffre Lenin Tapia Espinosa en calidad de procurador judicial del cabo segundo de Policía Miguel Leonel Loor Córdova, ¿vulneró el derecho a la seguridad jurídica?

La seguridad jurídica es un derecho de sustancial importancia, que se encontraba consagrado en el artículo 23 numeral 26 de la Constitución Política de 1998, en el que se determinaba: “Sin perjuicio de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: [...] 26. La seguridad jurídica”. En la actualidad este derecho es desarrollado por la Constitución del año 2008 en el artículo 82 en el que se establece: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

En este escenario, como se explicó *supra*, los presupuestos de procedibilidad de la acción de amparo constitucional, debían ser cumplidos de forma simultánea y unívoca¹⁰, de tal forma que si no concurría alguno de ellos el recurso era desechado por el juez de la causa. En aquel sentido, en varios de sus fallos, tanto el ex Tribunal Constitucional como la Corte Constitucional, para el período de transición, han señalado que “... es de valor sustantivo y condición de procedencia del amparo la verificación de la ilegitimidad en la que haya incurrido la autoridad pública...”¹¹.

Conforme a lo expuesto, esta Corte examinará si el acto administrativo impugnado ha sido dictado de manera ilegítima, vulnerando derechos constitucionales y causando un daño grave al accionante. Cabe enfatizar que un acto es ilegítimo cuando ha sido dictado por una autoridad sin competencia para ello, en inobservancia a los procedimientos señalados en la normativa pertinente o que su contenido sea contrario al ordenamiento jurídico vigente¹².

Para el efecto, este Organismo estima necesario retomar lo manifestado en párrafos precedentes respecto a los antecedentes del caso en cuestión. Así, consta en el proceso ordinario que, mediante resolución de 20 de abril de 2007, el Tribunal de

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Resolución N.° 0163-09-RA.

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Resoluciones: N.° 0182-06-RA; 0020-07-RA; 758-2007-RA; 1282-07-RA; 1099-2007-RA; 1642-08-RA; 1608-08-RA; 1603-08-RA; 0147-09-RA; 0002-10-RA.

¹² Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, Resolución N.° 0045-09-RA.

Disciplina del Comando Provincial de Policía de Manabí N.º 4, resolvió sancionar con sesenta días de arresto al cabo segundo de Policía Miguel Leonel Loor Córdova.

Ante ello, el doctor Joffre Lenin Tapia Espinosa, en calidad de procurador judicial del cabo segundo de Policía Miguel Leonel Loor, planteó una acción de amparo constitucional que fue desechada por el Juzgado Segundo de lo Civil de Pichincha mediante resolución de 19 de mayo de 2008, al respecto el doctor Joffre Lenin Tapia Espinosa interpuso recurso de apelación por el cual -dicho caso- ha llegado a conocimiento de esta Corte.

De los antecedentes del caso, se colige que los miembros del Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Policía de Manabí N.º 4, instauraron un proceso administrativo-disciplinario en contra del cabo segundo de Policía Miguel Leonel Loor Córdova y otro, del cual proviene el acto administrativo impugnado mediante esta acción; con fundamento en la normativa contenida en los artículos 64 numerales 5, 19, 26 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional.

Continuando con el análisis, de la lectura del acta de audiencia constante a fojas 14 a 23 del expediente de instancia, se aprecia que el abogado defensor del cabo segundo de Policía Miguel Leonel Loor Córdova, intervino en dicha diligencia, evidenciándose de esta manera que el accionante ejerció su derecho a la defensa, se le permitió la presentación de pruebas de descargo, así también que en la sustanciación de la misma se observó el principio de contradicción.

... dejo claro que mis defendidos no reportaron el accidente pero mis defendidos se han trasladado hasta la Subjefatura de Tránsito a dar parte de la novedad de forma personal, a sus superiores jerárquicos (...) Que se tome en cuenta que atrás de un uniforme existe un ser humano, esposa e hijos, y que por vocación a su trabajo ocurrió la desgracia que puede suceder a cualquier persona.- Señores Jueces démosle una oportunidad a los señores para que sigan trabajando en esta noble institución.- Señor Presidente con todo lo relatado solicito se considere todos los atenuantes y pido se absuelva a mis defendidos que están dispuestos a la lucha día a día por su trabajo...

En atención a lo expuesto, se advierte que el referido Tribunal, contempló -a favor¹³ del policía en mención- circunstancias atenuantes y agravantes¹³, de conformidad

¹³ Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, “Art. 28.- Para las circunstancias de las faltas disciplinarias se tomará en cuenta que el Policía Nacional es el representante de la autoridad y que su actuación en actos de servicio es diferente a la actuación de las demás personas(...) Art. 31.- Las faltas se reprimirán con las siguientes sanciones (...) 2) Arresto (...) Art. 33.-El arresto consiste en la simple detención del sancionado en el cuartel o en cualquier establecimiento policial (...) Art. 44.-Para la graduación de las penas, el que las

con lo previsto en los artículos 28, 31 numeral 2, 33, 44 y 63 del Reglamento ibidem. Al respecto, la autoridad administrativa expuso lo siguiente:

... el H. Tribunal de Disciplina; en la actuación del imputado señor Cabo LOOR CÓRDOVA MIGUEL LEONEL; no encuentra ninguna circunstancia atenuante, establecida en el Art. 29 del Reglamento Disciplinario Policial; pero si encuentra cuatro circunstancias agravantes establecida en el Art. 30 literales c), i), k) y m) del precitado Reglamento (...) en el juzgamiento a [LOOR CÓRDOVA MIGUEL LEONEL] se han respetado las normas del debido proceso, establecidas en la Constitución, la Ley y el Reglamento Disciplinario Policial, garantizando el legítimo derecho a la defensa, de allí que se le ha dado toda la apertura necesaria a su defensor (...) antes, en el momento y después de la Audiencia Pública...

En aquel sentido, esta Corte aprecia que la resolución impugnada ha sido emitida por autoridad competente, en observancia a los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico. Así también que la decisión en cuestión se encuentra debidamente motivada, ya que en esta se expone con claridad las razones por las cuales se le impuso la sanción al cabo segundo de Policía Miguel Leonel Loor Córdova.

... el señor Cabo 2do. de Policía LOOR CÓRDOVA MIGUEL LEONEL, ha incurrido en la falta de Tercera Clase, prevista en el Art. 64 [numerales] 5, 19 y 26 del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional, en el grado de autor de la misma; encontrándose debidamente comprobadas las circunstancias atenuantes y agravantes ya mencionadas, por lo que en aplicación de los Arts. 28, 44, 63, 31 [numeral] 2 y 33 del precitado Reglamento, se le impone (...) la sanción de 60 DIAS DE ARRESTO...

De lo expuesto se desprende que las actuaciones del Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Policía de Manabí N.º 4, no fueron arbitrarias, toda vez que tuvieron lugar en observancia a las prescripciones normativas previstas en la Ley Orgánica y de Personal de la Policía Nacional y en Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, normativa que guarda armonía con la Constitución Política de 1998 y con la Ley de Control Constitucional.

imponga tomará en cuenta las circunstancias agravantes o atenuantes que acompañan al hecho, de este modo: Si hubiere dos o más agravantes, el máximo; e, (sic) Y si hubiere dos o más atenuantes y ninguna agravante, el mínimo (...) Art. 63.- Quienes incurran en faltas atentatorias o de tercera clase serán sancionados con destitución o baja, arresto de 31 a 60 días, o fajina de 21 a 30 días, o represión severa. Las faltas de tercera clase serán de exclusiva competencia del Tribunal de Disciplina".

En este contexto, no cabe duda que el acto administrativo impugnado, goza de legitimidad puesto que, ha sido emitido dentro de un procedimiento administrativo y disciplinario, en el cual los miembros del Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Policía de Manabí N.º 4 han observado la normativa constitucional, legal y reglamentaria vigente en aquella época, lo que se evidencia con la coherencia entre los hechos juzgados y la aplicación de la norma para el caso concreto.

Por consiguiente, el acto administrativo impugnado, no vulneró ningún derecho consagrado en la Constitución Política de 1998, convenio o tratado internacional aplicables al caso; ni ocasionó daño grave al cabo segundo de Policía Miguel Leonel Looor Córdova, pues lo único que se le impuso fue una sanción de orden disciplinario, más no se afectó su derecho a la estabilidad y profesionalización reconocido a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, en el inciso primero del artículo 186 de la Constitución Política de 1998, vigente en aquella época.

En consecuencia, esta Corte concluye que la emisión del acto administrativo contenido en la resolución emitida el 20 de abril de 2007, dictado por el Tribunal de Disciplina del Comando Provincial de Policía de Manabí N.º 4, ha sido expedido observando los procedimientos y normas aplicables al caso y que forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano, razón por la que la demanda contentiva de esta acción no cumple con los presupuestos establecidos para su procedencia en los artículos 95 de la Constitución Política de 1998 y 46 de la Ley de Control Constitucional.

III. DECISIÓN

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

RESOLUCIÓN

1. Negar la apelación del amparo constitucional. 

2. Devolver el expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Tatiana Ordenana Sierra
PRESIDENTA TERCERA SALA


Marien Segura Reascos
JUEZA TERCERA SALA


Roxana Silva Chicaíza
JUEZA TERCERA SALA

RAZÓN.- Siento por tal que la resolución que antecede fue aprobada por las señoras juezas constitucionales Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaíza y Tatiana Ordenana Sierra, integrantes de la Tercera Sala, el 21 de marzo del 2017. **LO CERTIFICO.-**


Mercedes Suárez Bombón
SECRETARIA TERCERA SALA (E)



Quito, D. M., 23 de septiembre de 2015

SENTENCIA N. ° 313-15-SEP-CC

CASO N. ° 2005-13-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad.-

El doctor Gerardo Freire Torres, asesor legal del Banco Central del Ecuador, en su calidad de procurador judicial del gerente general y representante legal de la Institución, economista Mateo Villalba Andrade, presenta acción extraordinaria de protección en contra del auto de inadmisión dictado por el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 09 de octubre de 2013, dentro de la causa N. ° 402-2012.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 21 de noviembre de 2013 certificó, de conformidad con lo establecido en el segundo inciso del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, que en referencia a la acción N. ° 2005-13-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

Mediante auto del 20 de marzo de 2014, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, en calidad de jueza alterna; Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección N.° 2005-13-EP.

En virtud del sorteo de causas realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria del 02 de abril de 2014, le correspondió al juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa actuar como juez ponente en la causa N. ° 2005-13-EP, expediente que fue remitido por el secretario general mediante memorando N. ° 0168-CCE-SG-SUS-2014 del 02 de abril de 2014.

Mediante auto del 30 de marzo de 2015, el juez constitucional Fabián Marcelo Jaramillo Villa avocó conocimiento de la causa N° 2005-13-EP.

Decisión judicial que se impugna

La decisión judicial impugnada es el auto de inadmisión dictado por el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 09 de octubre de 2013, dentro de la causa N. ° 402-2012, la misma que en lo principal, estableció lo siguiente:

SEGUNDO: La Lic. Ruth Arregui Solano, Gerente General y Representante Legal del Banco Central del Ecuador, al recurrir indica la sentencia e individualiza el proceso y las partes procesales; señala que fundamenta el recurso en las causales primera y tercera del Art. 3 de la Ley de Casación (...) **TERCERO:** Al fundamentar su recurso, la recurrente alega de forma simultánea los vicios de aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación tanto de normas de derecho como de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba.- En relación a la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación, misma que doctrinariamente corresponde a la violación directa de normas sustantivas (...) La recurrente en su formalización no manifiesta cuál es el alcance o interpretación que efectivamente debió dar el juzgador a estas normas ni determina que vicio bajo la causal que alega corresponden las normas que manifiesta han sido infringidas; por las consideraciones expuestas, se inadmite el presente recurso por la causal primera (aplicación indebida, falta de aplicación y errónea interpretación) del Art. 3 de la Ley de Casación, en relación a las normas sustantivas invocadas como infringidas.- **CUARTO.-** En cuanto a la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, la recurrente manifiesta que existe falta de aplicación del Art. 115 del Código de Procedimiento Civil; sin embargo, quien invoca esta causal debe cumplir con los presupuestos implícitos en ella que son: 1) Establecer los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba infringidos en la forma de infracción; 2) Precisar el medio de prueba respecto del que se han aplicado incorrectamente las normas relativas a la valoración de la prueba; 3) Señalar las normas sustantivas transgredidas como consecuencia de la infracción de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba.- El recurso interpuesto no cumple con el tercer presupuesto, es decir, no señala las normas sustantivas que como consecuencia de esa violación se conculcaron. Es necesario anotar que el juez de instancia es el facultado para valorar las pruebas y atribuirles fuerza de convicción. La Casación no es una tercera instancia; en consecuencia, el tribunal que conoce de este recurso extraordinario no tiene competencia para realizar una nueva valoración de la totalidad de las pruebas constantes en el proceso, sino que su potestad se limita únicamente a verificar que el juez de instancia, con relación a los medios de prueba singularizados en el escrito de interposición del recurso de casación, haya aplicado correctamente las normas jurídicas inherentes a la valoración de la respectiva prueba. El recurso de casación es, por su naturaleza, restrictivo, esencialmente formal y no admite interpretación extensiva, por lo que no le está permitido al Tribunal que lo conoce suplir las deficiencias y enmendar errores del recurrente, como los que se registran en el presente caso. Por las consideraciones expuestas, con fundamento en los artículos 6 y 7 de la Ley de Casación, no se admite el recurso de casación deducido por las causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación.- (...) - **Notifíquese y devuélvase.**

Fundamentos y pretensión de la demanda

Antecedentes

La presente acción extraordinaria de protección tiene como antecedentes los siguientes:

En el año 2004, el señor José Alejandro Troya Iturralde fue desvinculado del Banco Central del Ecuador por el mecanismo de supresión de puestos.

El 23 de abril de 2004, el señor José Alejandro Troya Iturralde presentó demanda contencioso administrativa ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito en contra del gerente general del Banco Central del Ecuador, en ese entonces el señor Leopoldo Báez Carrera, solicitando que se declare nulo el acto administrativo (oficio N.º SE-0744-2004) por considerarlo ilegítimo e inconstitucional con el que alega que le suprimieron de su cargo y además suprimieron la partida presupuestaria N.º 33170201-06CO1-89000, por defectos sustanciales en su expedición y por violatorio a las disposiciones legales y reglamentarias.

Mediante sentencia dictada el 16 de diciembre de 2011, la Primera Sala del Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito resolvió aceptar parcialmente la demanda deducida por el señor Troya y declaró la nulidad del acto administrativo que contiene la supresión de la partida presupuestaria y cargo al que se refiere la demanda propuesta y, ordenó que en el término de 5 días el Banco Central del Ecuador, reintegre al accionante a su puesto de trabajo.

El Banco Central del Ecuador interpuso recurso de ampliación y aclaración de la sentencia, el cual fue negado por el Tribunal Distrital el 27 de enero de 2012.

El Banco Central interpuso recurso de casación de la sentencia venida en grado.

Mediante auto del 09 de octubre de 2013, el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió inadmitir el recurso de casación.

Detalle y fundamento de la demanda

El legitimado activo impugna el auto de inadmisión dictado por el Tribunal de

Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, argumentando en lo principal la violación del debido proceso y la seguridad jurídica en contra del Banco Central del Ecuador en los siguientes términos:

(...) los señores Conjueces de la Sala violan el derecho al debido proceso en contra del BCE, cuando realizan un pronunciamiento sobre el fondo de los recursos de casación interpuestos, no siendo la admisión el momento procesal para hacerlo (...) Es absolutamente extraño y sorprendente que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, tenga diversos o diferentes pronunciamientos sobre un hechos (SIC) jurídicos de similares características.- El señor José Alejandro Troya Iturralde y la señora Mercy Francisca Gómez Moral son dos ex servidores que fueron desvinculados del Banco Central del Ecuador, en la misma fecha y con fundamento en los mismos actos administrativos.- Los dos ex servidores y la mayoría de ex servidores, alrededor de 185, con el patrocinio del mismo abogado, impugnaron dichos actos administrativos a través de demandas contencioso administrativos, cuyo tenor literal, por tener el mismo origen era igual y los fundamentos de hecho y derecho los mismos.- Las sentencias de instancia de mayoría (...) son de similar tenor, argumentación y adolecen de los mismos vicios.- Los recursos de casación interpuestos por el BCE y PGE, igualmente son de igual argumentación pues tanto los fundamentos y errores de derecho existentes en las sentencias del tribunal de instancia son los mismos.- Es por esta razón llama (SIC) la atención que la Sala tenga posiciones diversas, la una relacionada con la acción propuesta con la señora Mercy Francisca Gómez Moral y otros doce ex servidores del BCE, causas en que la Sala admitió y casó las sentencias de instancia y en el caso que nos ocupa inadmita los recursos de casación del BCE y de la PGE con argumentos violatorios a las garantías constitucionales que garantizan el derecho al debido proceso de los recurrentes.

Argumenta, además, que el auto de admisión impugnado dice en su considerando cuarto: “(...) El recurso de casación es, por su naturaleza, restrictivo, esencialmente formal y no admite interpretación extensiva (...)” y, que el mismo considerando cuarto luego dice: “En cuanto a la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, la recurrente manifiesta que existe falta de aplicación del Art. 115 del Código de Procedimiento Civil; sin embargo, quien invoca esta causal debe cumplir con los **presupuestos implícitos** en ella que son: (...)”; frente a ello, el legitimado activo concluye que “(...) los señores jueces al momento de realizar su análisis para admitir o no a trámite un recurso de casación, están facultados para aplicar la norma en su estricto tenor literal, su análisis no puede ir allende lo preceptuado en la norma”.

Manifiesta que el pronunciamiento hecho en el considerando cuarto del auto de inadmisión que hace referencia a que el juez de instancia es el facultado para valorar las pruebas atribuibles, fuerza de convicción; que la casación no es una tercera instancia y, que el Tribunal que conoce el recurso no tiene competencia para realizar una nueva valoración de las pruebas constantes en el proceso, sino que su potestad se limita a verificar que el juez de instancia con relación a los

medios de prueba singularizados en el escrito de interposición del ~~recurso de~~ casación, haya aplicado correctamente las normas jurídicas inherentes a la valoración de la respectiva prueba; a decir del accionante, implica un pronunciamiento sobre el fondo del recurso de casación, no siendo la admisión el momento procesal para hacerlo.

Pretensión

En virtud de los antecedentes expuestos el legitimado activo solicita:

Que la Corte Constitucional con fundamento en el Art. 94 de la Constitución Política de la República mediante sentencia constitucional restitutiva incluya las siguientes disposiciones y obligaciones para los señores Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia:

1. Que la Corte Constitucional proceda en contra del auto de inadmisión del recurso de casación dictado por la Sala de Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con fecha 9 de octubre de 2013, las 16h00, dentro del proceso contencioso administrativo propuesto en contra del por el (SIC) señor José Alejandro Troya Iturralde.
2. Que en dicha sentencia constitucional la Corte Constitucional deje sin efecto dicho auto por violación a derechos constitucionales de seguridad jurídica, tutela real efectiva y especial y señaladamente al derecho al debido proceso en contra del BCE.
3. Que la sentencia de la Corte Constitucional disponga que otra sala de Conjueces de la Sala de los (SIC) Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformada por otros señores Conjueces se pronuncie sobre el recurso de casación propuesto por el BCE y lo admita a trámite.
4. Que la sentencia disponga se excluya del procedimiento al recurso de casación la exigencia del cumplimiento de requisitos formales en los autos de admisión y sea la Sala de Jueces de lo Contencioso Administrativo la que se pronuncie exclusivamente, tanto de los aspectos de forma como los de fondo de los recursos de casación interpuestos a sentencias de instancia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Contestación de la demanda.-

Conjueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

Mediante escrito presentado el 08 de abril de 2015, la doctora Daniela Camacho Herold y el doctor Francisco Iturralde Albán remitieron el informe relacionado a la acción extraordinaria de protección deducida por el Banco Central del Ecuador, el cual, en lo principal, señala que en el texto del auto de inadmisión constan todos los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por el Tribunal de Conjueces, lo cual evidencia que fue dictado respetando el debido proceso, la seguridad jurídica, el ~~derecho~~ derecho a la defensa y el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de las partes, encontrándose la misma debidamente motivada, de conformidad con

los artículos 75, 76 y 82 de la Constitución de la República, por lo que solicitan el mismo sea considerado como informe suficiente.

Señalan que la acción propuesta no cumple con lo contemplado en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que exige la denuncia, en el desarrollo del proceso sobre la violación o amenaza del derecho.

Además indican que la Institución accionante no cumple con ninguno de los requisitos cuya violación alega y que el Tribunal inadmitió el recurso determinando concretamente los motivos por los que se produjo la desestimación del mismo, detallando claramente qué elementos provocaron su improcedencia, no permitiendo que prospere el recurso por las causales invocadas.

Por último, la Sala solicita que se rechace la acción extraordinaria de protección presentada por el Banco Central del Ecuador.

Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, comparece para señalar casilla constitucional con el fin de recibir las notificaciones que le correspondan.

Tercero con interés, señor José Troya Iturralde

Mediante escrito presentado el 14 de abril de 2015, el señor José Troya Iturralde comparece a través del abogado Silvio Nájera Vallejo y señala en lo principal, que:

Según el ordenamiento legal y jurisprudencia invocados, en el caso, el Banco Central del Ecuador, al presentar el recurso de casación de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, DEBIO ceñirse de manera estricta al ordenamiento legal vigente en el Ecuador.

Al presentar dicho recurso de casación, NO lo hizo; es decir, no se ciñó, no de lejos, peor estrictamente, al ordenamiento legal previsto en el art. 6 de la Ley de Casación, por lo que provocó la inadmisibilidad del recurso de casación, como fue efectivamente inadmitido por el Tribunal de Conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (...).

Manifiesta también que la Constitución en su artículo 437 establece que son los ciudadanos en forma individual o colectiva los que podrán presentar una acción extraordinaria de protección, frente a ello, indica que “UNICAMENTE los ciudadanos estamos facultados constitucionalmente para presentar esta acción extraordinaria de protección”; sentido en el cual afirma que: “En la especie, quien la ha presentado NO ES UN CIUDADANO, sino una entidad del sector público

denominada FISCALIA GENERAL DEL ESTADO (SIC), por lo que su acción deviene en ilegítima pues no pudo ni puede presentarse como legitimado activo (...). A partir de ello expone varias definiciones relacionadas a la ciudadanía, concluyendo que “(...) todas estas definiciones se refieren a los seres humanos, a las personas naturales y no a las personas jurídicas y peor, mucho peor, a las Entidades del Estado, como es el Banco Central del Ecuador, quien indebidamente ha interpuesto la acción extraordinaria de protección”.

Señala finalmente que el Banco Central del Ecuador no dice nada sobre el derecho a la tutela efectiva o la seguridad jurídica y, respecto del derecho al debido proceso “(...) apenas tiene disquisiciones vagas e imprecisas pues no determina qué garantía del debido proceso ha sido vulnerada con la decisión judicial que impugna con la AEP”. En este marco indica que en el escrito de la acción “(...) no constan determinados él o los derechos, él o los intereses del Banco Central del Ecuador (BCE) que el Auto que impugna haya vulnerado; no consta la garantía del debido proceso que se habría violentado ni determina la norma legal que, estando vigente, no se ha aplicado”.

El tercero interesado solicita:

1. Que se rechace la acción extraordinaria de protección, indebidamente propuesta por el Banco Central del Ecuador a través de su representante legal el Señor Gerente General como obvia y lógica consecuencia que se disponga el acatamiento absoluto e irrestricto de la decisión judicial expedida por los señores conjuces Nacionales del Tribunal de Conjuces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Excma. Corta (SIC) Nacional de Justicia.

Que se impongan las sanciones que ameriten por abuso de Derecho en el que ha incurrido la Entidad accionante y se disponga la acción de repetición correspondiente en los términos del art. 11.9, de la Constitución de la República.

Audiencia pública

Por parte del legitimado activo, el señor Gerardo Freire Torres en su calidad de procurador judicial del economista Mateo Villalba Andrade, gerente general del Banco Central del Ecuador, se encuentra el abogado Alfredo Larrea Jijón. Por parte del legitimado pasivo se encuentra la doctora Daniela Camacho en representación de los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia; Silvio Nájera Vallejo en representación del señor José Troya Iturralde, tercero con interés. No se encuentra el procurador general del Estado o su delegado.

El legitimado activo indica que en el auto de inadmisión del 09 de octubre del 2013, los conjuces expresan que el recurso de casación es por su naturaleza restrictivo, formal y no admite interpretación extensiva; sin embargo, en el numeral

cuatro establecen que el Banco Central manifiesta que existe falta de aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, mas indican que quien se fundamenta en dicha causal debe cumplir ciertos presupuestos implícitos en ella, enumerando tres de ellos; sostiene que en la Ley de Casación no se encuentran estos presupuestos que hacen mención los conjuces de la Sala; frente a ello, si el recurso de casación es por su naturaleza restrictiva, formal y no admite interpretación extensiva, señala que no es posible hablar de presupuestos que no constan en la Ley de Casación. Afirmar además, que en el considerando cuarto se está haciendo una reflexión sobre el fondo del problema planteado en el recurso de casación; en tal sentido, considera que el haberse pronunciado la Sala de Conjuces, en un momento no apropiado, procesalmente extemporáneo, han vulnerado los principios a la tutela judicial efectiva, debido proceso y seguridad jurídica previstas en la Constitución.

Por su parte, la doctora Daniela Camacho en representación de los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en su exposición, indica que la Institución accionante no ha demostrado ninguna de las violaciones que invoca; además, alega errónea interpretación y falta de aplicación de las resoluciones que contienen las políticas de redimensionamiento, distribución y desvinculación de los funcionarios del Banco Central, al amparo de la causal primera, que se refiere a la aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas sustantivas, en el recurso el Banco Central alegó los tres hierros, sin determinar exactamente cuál corresponde a cada norma, siendo improcedente aplicar simultáneamente dos normas de quebranto; manifiesta que la Institución recurrente en la formalización de sus recursos, no establece cuál es el alcance o interpretación que debió darle el juzgador a estas normas, ni determina el vicio bajo la causal que alega sobre las normas que han sido infringidas. Indica además que al amparo de la causal tercera alega que existe falta de aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, que en ese sentido, en la doctrina, se establece que quien enuncia esta causal tiene que establecer cuáles son los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, precisar el medio de prueba respecto del cual se ha aplicado incorrectamente las normas de valoración de la prueba y señalar las normas transgredidas como consecuencia a la vulneración de los preceptos jurídicos aplicables a esta valoración de la prueba. Manifiesta que cuando se señala genéricamente al artículo 115 que se refiere a la sana crítica, lo que se está pretendiendo es que la Sala vuelva a analizar la prueba y dicte una nueva sentencia lo cual no es posible, pues la función de los conjuces en la admisibilidad, es analizar la forma del recurso no el fondo.

El doctor Silvio Nájera Vallejo en representación del señor José Troya Iturralde, tercero con interés en la causa, manifiesta que el Banco Central acusa la vulneración del debido proceso, la seguridad jurídica y la tutela efectiva e

imparcial de sus derechos, pero ni en el libelo que contiene la acción extraordinaria, ni en esta ocasión, ha podido expresar, peor demostrar, el modo como la resolución judicial violó dichas garantías. Expone que en la acción están pidiendo que revoquen el auto, pero están pidiendo además que aparten del conocimiento a los conjuces y que nombren otro Tribunal; pretende que a través de una resolución reforme la Ley de Casación, que no sea el Tribunal de Conjuces quien decida sobre la admisibilidad de los recursos de casación sino que vayan directamente, sobre lo cual afirma que no es cuestión de resolución de la Corte Constitucional, sino es materia de reforma legal. Termina solicitando que se rechace esta acción extraordinaria de protección.

Durante las réplicas, el legitimado activo señala que cuando el Banco Central dice que los conjuces han violentado el debido proceso, es porque existe un pronunciamiento dentro del auto de inadmisión que no era el oportuno para realizarlo. Afirma que la expectativa del Banco Central es que se proceda en contra de ese auto, que se lo deje sin efecto, no se está pidiendo que la Corte Constitucional dicte un auto de admisión o inadmisión a cambio del establecido, está pidiendo que se deje sin efecto.

La doctora Camacho en representación de los legitimados pasivos, señala que los conjuces se ratifican en el contenido del auto de inadmisión y solicitan que se rechace esta acción extraordinaria de protección.

Por su parte el doctor Nájera hace énfasis en que en casos análogos se ha rechazado acciones similares por ser situaciones de mera legalidad. Que en este caso se está viendo si el Banco Central cumplió o no con los requisitos para el recurso de casación, por lo tanto no es materia constitucional.

Al finalizar la audiencia se da lectura de la notificación realizada a la Procuraduría General del Estado.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El peticionario se encuentra legitimado para presentar la presente acción extraordinaria de protección en virtud de cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República y de conformidad con el artículo 439 ibídem, que establece que las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis constitucional.-

Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección

La acción extraordinaria de protección establecida en el artículo 94 de la Constitución constituye una garantía jurisdiccional creada por el constituyente para proteger los derechos constitucionales de las personas en contra de cualquier vulneración que se produzca mediante sentencias o autos definitivos. Así, esta acción nace y existe para garantizar y defender el respeto de los derechos constitucionales y el debido proceso.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 437 de la Constitución de la República, la acción extraordinaria de protección procede únicamente cuando se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados, en los que el accionante demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

Al respecto, la Corte Constitucional, para el período de transición, determinó que la acción extraordinaria de protección se incorporó para:

(...) tutelar, proteger y remediar las situaciones que devengan de los errores de los jueces, ... que resulta nueva en la legislación constitucional del país y que responde, sin duda alguna, al anhelo de la sociedad que busca protección efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, puesto que así los jueces ordinarios, cuya labor de manera general radica en la aplicación del derecho común, tendrían un control que deviene de jueces constitucionales en el más alto nivel, cuya labor se centraría a verificar que dichos jueces, en la tramitación de las causas, hayan observado las normas del debido proceso, la seguridad jurídica y otros derechos constitucionales, en uso del principio de la supremacía constitucional¹.

¹ Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia No. 067-10-SEP-CC, caso No. 0945-09-EP.

Cabe señalar entonces, que la acción extraordinaria de protección es un mecanismo excepcional que busca garantizar la supremacía de la Constitución frente a acciones y omisiones de los jueces. Así, la incorporación del control de constitucionalidad de las decisiones judiciales permite garantizar que estas se encuentren conformes al texto de la Constitución y respeten los derechos de las partes procesales.

En tal sentido, no se trata de una instancia superpuesta a las ya existentes, ni tiene por objeto deslegitimar o desmerecer la actuación de los jueces de instancia, por el contrario, tiene como único fin la consecución de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la sujeción a la Constitución.

Planteamiento y resolución del problema jurídico

Una vez analizado el expediente para la resolución de la presente causa, esta Corte estima necesario desarrollar el análisis a través de la solución del siguiente problema jurídico:

¿El derecho del accionante a la seguridad jurídica y al debido proceso fue vulnerado en el auto de inadmisión dictado por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia?

En el caso *sub judice*, el legitimado activo, en su demanda, manifiesta que el auto emitido por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 09 de octubre de 2013, ha vulnerado sus derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas previstos en la Constitución de la República, al manifestar que:

(...) En adición al claro renunciamento que hacen los señores Conjuces de la Sala respecto del cumplimiento y acato de los principios constitucionales relativos al debido proceso y a la seguridad jurídica, de los cuales deberían ser garantes, en sus calidades de operadores de justicia, es necesario realizar las siguientes precisiones: (...) El auto de admisión que da origen a esta acción extraordinaria de protección dice en su considerando cuarto: “(...) El recurso de casación es, por su naturaleza, restrictivo, esencialmente formal y no admite interpretación extensiva (...)” (...) El mismo considerando CUARTO del auto de inadmisión aludido dice: “En cuanto a la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, la recurrente manifiesta que existe falta de aplicación del Art. 115 del Código de Procedimiento Civil; sin embargo, quien invoca esta causal debe cumplir con los presupuestos implícitos en ella que son: (...)”. De lo expresado por los mismos señores Conjuces de la Sala, se concluye que los señores jueces al momento de realizar su análisis para admitir o no a trámite un recurso de casación, están facultados para aplicar la norma

en su estricto tenor literal, su análisis no puede ir allende lo preceptuado en la norma.

Frente a lo manifestado, el accionante cuestiona, «(...) en qué disposición legal de la Ley de Casación se fundamentan los señores jueces para hacer una interpretación extensiva de la ley y enumerar cuales son los denominados por ellos “**presupuestos implícitos**” del artículo 3 de la Ley de Casación, causal tercera?».

De tal manera, afirma el accionante que de la lectura simple a la normativa aplicable se concluye que « (...) no existe disposición legal en la Ley de Casación que determine o enumere taxativamente los “**presupuestos implícitos**” que el recurrente debe cumplir para que el recurso de casación sea admitido a trámite ».

Adicionalmente, señala que con el pronunciamiento del auto de inadmisión, expuesto en el considerando cuarto que a la letra dice: “Es necesario anotar, que el juez de instancia es el facultado para valorar las pruebas atribuibles fuerza de convicción. La Casación no es una tercera instancia; en consecuencia, el tribunal que conoce este recurso extraordinario no tiene competencia para realizar una nueva valoración de las pruebas constantes en el proceso, sino que su potestad se limita únicamente a verificar que el juez de instancia, con relación a los medios de prueba singularizados en el escrito de interposición del recurso de casación, haya aplicado correctamente las normas jurídicas inherentes a la valoración de la respectiva prueba”, la Sala de Conjuces “realiza un pronunciamiento sobre el fondo del recurso de casación, no siendo la admisión el momento procesal para hacerlo” y, agrega que:

Este pronunciamiento procesal viola el derecho al debido proceso, en afectación de los intereses jurídicos del recurrente y de la garantía constitucional prevista en el Art. 76, numeral 1 de la Constitución de la República, pues los señores conjuces de la sala no disponen de norma legal que les faculte pronunciarse o resolver aspectos de fondo del recurso de casación en el momento procesal de la admisión de dicho recurso.

Es necesario, en este marco, que la Corte Constitucional realice un análisis sobre los derechos constitucionales en discusión a fin de establecer si estos fueron o no vulnerados en el auto dictado el 09 de octubre de 2013, por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

El derecho a la seguridad jurídica contemplado en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador y fundamentado en el respeto a la norma suprema y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes, implica la obligación de las autoridades investidas de poder jurisdiccional de sujetarse a la Constitución y a la ley vigente durante el proceso y por supuesto, al momento de resolver: “Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia

de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las ~~autoridades~~ competentes”.

La Corte Constitucional en la sentencia N. ° 0016-13-SEP-CC del 16 de mayo de 2013, con relación a la seguridad jurídica, ha manifestado lo siguiente:

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador determina el derecho a la seguridad jurídica el mismo que tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la Carta Fundamental del Estado ecuatoriano. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional².

Por otra parte, claramente concatenado con el derecho a la seguridad jurídica, está el debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, que determina el derecho de las personas a que se cumpla, en cualquier procedimiento en que se discutan sus intereses u obligaciones, sea este de índole administrativa, judicial o constitucional, las garantías establecidas constitucional y legalmente. “Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas (...)”.

Al referirnos al debido proceso se debe mencionar que la Corte Constitucional estableció, mediante la sentencia N. ° 006-13-SEP-CC, que:

(...) el debido proceso representa sin duda alguna, el eje articulador de la validez procesal toda vez que la vulneración de sus garantías constituyen un atentado grave a los derechos de las personas dentro de una causa y consecuentemente, representa una vulneración al Estado y a su seguridad jurídica, considerando que dichas normas del debido proceso son las encargadas de asegurar que una causa se ventile bajo el total respeto de derechos y garantías constitucionales, que sin garantías procesales claras y efectivas, no habría posibilidad alguna desarrollar los derechos fundamentales³.

En ese marco, el debido proceso implica el respeto de ciertas garantías básicas por parte de las autoridades con la finalidad de procurar la protección y el pleno ejercicio de los derechos de las personas sometidas a cualquier tipo de proceso. Una de las garantías básicas es precisamente la obligación de toda autoridad judicial de garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes,

² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N° 016-13-SEP-CC, de 16 de mayo de 2013, dentro del caso N.° 1000-12-EP.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 006-13-SEP-CC, caso N° 0614-13-EP.

contemplado en el numeral 1 del citado artículo: “(...) 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes (...)”.

Esta garantía del debido proceso es entonces de fundamental importancia, por cuanto prevé el deber de toda autoridad pública de asegurar en sus actuaciones el acatamiento de las normas jurídicas que a la luz de lo establecido en el artículo 82 de la Constitución, deben ser previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente.

En virtud de lo señalado y dado lo expresado por el accionante respecto de la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de norma y del derecho a la seguridad jurídica, es preciso revisar lo contemplado en la normativa vigente respecto a la admisibilidad del recurso de casación:

El artículo 8 de la Ley de Casación establece lo siguiente:

ADMISIBILIDAD.- Cuando concurren las circunstancias señaladas en el artículo 7, el juez o el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, concederá el recurso y notificará a las partes.

Concedido el recurso el mismo juez u órgano judicial dispondrá que se obtengan las copias necesarias para la ejecución de la sentencia o auto y, en la misma providencia ordenará que se eleve el expediente a la Corte Suprema de Justicia y las copias al juez u órgano competente para la ejecución del fallo.

Recibido el proceso y en el término de quince días, la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia examinará si el recurso de casación ha sido debidamente concedido de conformidad con lo que dispone el artículo 7, y en la primera providencia declarará si admite o rechaza el recurso de casación; si lo admite a trámite, procederá conforme lo previsto en el artículo 13; si lo rechaza devolverá el proceso al inferior.

En concordancia con lo contemplado en el artículo precedente, el artículo 7 de la norma en análisis, determina que:

CALIFICACION.- Interpuesto el recurso, el órgano judicial respectivo, dentro del término de tres días, examinará si concurren las siguientes circunstancias:

1ra.- Si la sentencia o auto objeto del recurso es de aquellos contra los cuales procede de acuerdo con el artículo 2;

2da.- Si se ha interpuesto en tiempo; y,

3ra.- Si el escrito mediante el cual se lo deduce reúne los requisitos señalados en el artículo anterior.

El órgano judicial respectivo, con exposición detallada de los fundamentos o motivos de la decisión, admitirá o denegará el recurso.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley de Casación, al que se hace referencia en el artículo 7 y que establece los requisitos formales del recurso, indica:

REQUISITOS FORMALES.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente:

Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales;

Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido;

La determinación de las causales en que se funda; y,

Los fundamentos en que se apoya el recurso.

Por su parte, el Código Orgánico de la Función Judicial, en relación a la admisibilidad en procesos de casación, establece en su artículo 201, que es función de las conjezas y conjece de las Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia, calificar la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la Sala a la cual se le asigne⁴.

Sobre el tema, el profesor ecuatoriano Santiago Andrade Ubidia, manifiesta que: “(...) en el Art. 8, respecto del recurso de casación admitido por el tribunal *ad quem*, se dispone que la sala especializada de la Corte Suprema revise esta admisión, examinando si el recurso cumple o no con los requisitos de fondo y de forma, y de encontrar que no los cumple, liminarmente lo inadmitirá y dispondrá que se devuelva el expediente al tribunal *ad quem*”⁵.

En tal sentido, queda claro que la Corte Nacional de Justicia, a través de las conjezas y conjece de las Salas Especializadas, tiene la competencia de examinar los recursos interpuestos, verificar que concurren los requisitos establecidos en la Ley de Casación y establecer si admite a trámite las mismas o caso contrario las rechaza.

Frente a lo mencionado, esta Corte ha dicho reiteradamente que el recurso de casación tiene características esenciales, entre ellas, su carácter estrictamente formal, que significa que para su interposición se exige la observancia de determinados requisitos, so pena de ser declarado inadmisile. El correspondiente examen de cumplimiento de dichas formalidades legales se lo desarrolla dentro del proceso de admisibilidad que debe realizarlo, como se señala en el artículo 8 de la ley de la materia, la Sala Especializada de la ahora Corte Nacional de Justicia, la que está obligada a revisar, durante este momento procesal, si el recurso cumple

⁴ Código Orgánico de la Función Judicial, Art. 201.- FUNCIONES.- A las conjezas y a los conjece les corresponde: (...) 2. Calificar, bajo su responsabilidad, la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos que corresponda conocer a la sala a la cual se le asigne e integrar por sorteo el tribunal de tres miembros para conocer y resolver las causas cuando sea recusada la sala por falta de despacho (...)

⁵ Andrade Santiago, La Casación Civil en el Ecuador, 1ra edición Universidad Andina Simón Bolívar, Andrade & Asociados, Quito-Ecuador, 2005, pag. 274.

con las condiciones de forma necesarias para que el mismo sea admitido a trámite y posteriormente sea resuelto mediante sentencia⁶.

En tal virtud, dado que en la especie se impugna el auto que inadmite el recurso de casación planteado por el ahora accionante, dictado por los conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se hace necesario revisar, bajo esta perspectiva, el fallo emitido, especialmente lo establecido en el considerando cuarto que, tal como expone el accionante, habría violado el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de norma.

CUARTO.- En cuanto a la causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación, la recurrente manifiesta que existe falta de aplicación del Art. 115 del Código de Procedimiento Civil; sin embargo, quien invoca esta causal debe cumplir con los presupuestos implícitos en ella que son: 1) Establecer los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba infringidos en la forma de infracción; 2) Precisar el medio de prueba respecto del que se han aplicado incorrectamente las normas relativas a la valoración de la prueba; 3) Señalar las normas sustantivas transgredidas como consecuencia de la infracción de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba.- El recurso interpuesto no cumple con el tercer presupuesto, es decir, no señala las normas sustantivas que como consecuencia de esa violación se conculcaron. Es necesario anotar que el juez de instancia es el facultado para valorar las pruebas y atribuirles fuerza de convicción. La Casación no es una tercera instancia; en consecuencia, el tribunal que conoce de este recurso extraordinario no tiene competencia para realizar una nueva valoración de la totalidad de las pruebas constantes en el proceso, sino que su potestad se limita únicamente a verificar que el juez de instancia, con relación a los medios de prueba singularizados en el escrito de interposición del recurso de casación, haya aplicado correctamente las normas jurídicas inherentes a la valoración de la respectiva prueba. El recurso de casación es, por su naturaleza, restrictivo, esencialmente formal y no admite interpretación extensiva, por lo que no le está permitido al Tribunal que lo conoce suplir las deficiencias y enmendar errores del recurrente, como los que se registran en el presente caso.

El accionante ha manifestado que el pronunciamiento que textualmente establece que “es necesario anotar que el juez de instancia es el facultado para valorar las pruebas y atribuirles fuerza de convicción. La Casación no es una tercera instancia; en consecuencia, el tribunal que conoce de este recurso extraordinario no tiene competencia para realizar una nueva valoración de la totalidad de las pruebas constantes en el proceso, sino que su potestad se limita únicamente a verificar que el juez de instancia, con relación a los medios de prueba singularizados en el escrito de interposición del recurso de casación, haya aplicado correctamente las normas jurídicas inherentes a la valoración de la respectiva prueba (...)”, implica un pronunciamiento sobre el fondo del recurso de casación, no siendo, según señala, la admisión el momento procesal para hacerlo y en segundo lugar, ha señalado que “(...) no existe disposición legal en la Ley de Casación que determine o enumere

⁶ Corte Constitucional, sentencia N° 277-14-SEP-CC, de 10 de diciembre de 2014, caso N° 1269-13-EP

taxativamente los “**presupuestos implícitos**” que el recurrente debe cumplir para que el recurso de casación sea admitido a trámite” en consecuencia, de lo cual afirma que “(...) los señores jueces al momento de realizar su análisis para admitir o no a trámite un recurso de casación, están facultados para aplicar la norma en su estricto tenor literal, su análisis no puede ir allende lo preceptuado en la norma”.

Se precisa en este punto considerar que la seguridad jurídica como el debido proceso en la garantía de la motivación, establecido en el artículo 76 numeral 7 literal 1⁷, exigen que todas las resoluciones de los poderes públicos estén debidamente fundamentadas; es decir, le corresponde al juzgador competente enunciar en las resoluciones que emita, las normas o principios jurídicos en que se funda y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, mediante un análisis objetivo, preciso, claro, coherente y articulado entre los fundamentos fácticos y los derechos presuntamente vulnerados.

En tal sentido, estrechamente vinculado a los derechos alegados, se encuentra también el deber de motivación, el cual constituye un elemento sustancial del derecho al debido proceso que permite a las partes procesales conocer el fundamento razonable y lógico del juez para comprender las razones jurídicas por las que la autoridad judicial ha llegado a un fallo determinado. Esto quiere decir, que los jueces tienen la obligación de fundamentar y exponer sus argumentos de modo razonable y coherente, mediante un lenguaje comprensible, que ponga de manifiesto las razones o argumentos que hacen jurídicamente aceptable la decisión judicial.⁸ Consecuentemente, la naturaleza del recurso de casación (restrictivo, formal y que no admite interpretación extensiva) no exime la responsabilidad que tienen los conjuces de las Salas Especializadas de la Corte Nacional de Justicia de dar a su decisión una motivación razonable, lógica y comprensible; dicho en otras palabras, dichas autoridades no pueden limitarse a determinar si admiten o no un recurso de casación, sino que están obligadas a exponer dentro del fallo las razones que explican su decisión, esto incluye evidentemente la aplicación de las normas constitucionales o legales, la jurisprudencia y la doctrina que se ajustan al caso concreto.

En el marco de lo señalado, una vez analizado el considerando cuarto del auto dictado el 09 de octubre de 2013 de manera integral, se evidencia que el pronunciamiento del que el accionante afirma responde al fondo del caso, hace relación al análisis que los conjuces de la Sala realizan respecto a la causal

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

⁸ Corte Constitucional, sentencia N° 248-15-SEP-CC de 05 de agosto de 2015, caso N° 0987-10-EP.

invocada⁹ en el recurso de casación por el Banco Central sobre la falta de aplicación del artículo 115¹⁰ (apreciación de la prueba) del Código de Procedimiento Civil, frente a ello, la Sala indica que no se señaló por parte del recurrente, las normas sustantivas transgredidas como consecuencia de la infracción de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, en ese contexto, dando contenido a su decisión, explica que quien está facultado para valorar la prueba es el juez de instancia y no los jueces de casación, quienes tienen competencia únicamente para verificar que los jueces de instancia hayan aplicado correctamente las normas jurídicas inherentes a la valoración de la respectiva prueba; conceptos generales establecidos por la ley¹¹, la jurisprudencia¹² y la doctrina sin que se verifique por tanto, que en el contenido de dicho análisis exista conculcación a principios constitucionales ni a norma jurídica alguna vigente en el sistema jurídico ecuatoriano; por lo cual, respecto a este argumento, se concluye que no se ha vulnerado el derecho del accionante a la seguridad jurídica ni al debido proceso en la garantía de cumplimiento de norma.

Luego, en cuanto a que los conjueces de la Sala Especializada habrían realizado una interpretación extensiva del artículo 3 numeral 3 de la Ley de Casación al haber considerado en su análisis “presupuestos implícitos” que el recurrente debe cumplir para que su recurso sea admitido, esta Corte, en el mismo sentido de lo dicho previamente, considera que si bien los parámetros que pone de manifiesto la Sala no constan de manera taxativa en la Ley de Casación, es importante considerar lo determinado en el inciso cuarto del artículo 6 de dicha ley, que obliga al recurrente a fundamentar el recurso, en sentido de lo cual se ha pronunciado la propia Corte Nacional de Justicia antes Corte Suprema de Justicia, puesta de referencia reiteradamente por este órgano de justicia, que en su fallo del 13 de febrero de 1995, indica:

Nuestra Ley de Casación en su artículo 6 establece los requisitos formales que son esenciales para la procedencia del recurso al igual que los requisitos sustanciales señalados en el artículo 3, por lo que la inobservancia vuelve inadmisibile la impugnación. Según la

⁹ Causal tercera del Art. 3 de la Ley de Casación

¹⁰ Código de Procedimiento Civil, Art. 115.- La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos. El juez tendrá obligación de expresar en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas.

¹¹ Ley de Casación, Art. 15.- SUSTANCIACION.- Durante el trámite del recurso de casación no se podrá solicitar ni ordenar la práctica de ninguna prueba, ni se aceptará incidente alguno.

¹² Sentencia de 31 de octubre de 1995, Gaceta Judicial N° 4 de 31 de octubre de 1995 (Rossova vs. Fundación Amigos del Ecuador): *“La doctrina de Casación Civil atribuye a la soberanía del Tribunal de instancia la apreciación de la fuerza probatoria de los distintos medios que no estén sujetos a tarifa legal. Esta soberanía significa que el mérito valorativo que de tales medios desprenda el Tribunal de Instancia o su desestimación al considerarlas insuficientes para adquirir su convicción, pertenecen al criterio soberano del juzgador de instancia y no puede ser modificado por la Corte de Casación a menos que se desconozca la evidencia manifiesta que de ellos aparezca. El artículo 119 del Código de Procedimiento Civil dispone que la prueba debe ser apreciada en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica. La doctrina de la casación lógicamente determina que no puede servir de fundamento para el recurso de casación la antedicha disposición porque lejos de contener preceptos sobre apreciación de la prueba, faculta a los Tribunales para apreciarla conforme a las reglas de la crítica racional. Las reglas de la sana crítica no se hallan consignadas en ningún precepto legal concreto y taxativo que haya podido citarse como infringido y, por lo tanto, tal expresión no obliga a la Sala de instancia a seguir un criterio determinado.”*

norma primera citada, es obligación del proponente identificar las causales contenidas en el artículo 3 de la Ley en referencia y en relación a ella cumplir con el mandato del numeral cuarto del artículo 6 ibídem y señalar con toda claridad y exactitud la norma o normas jurídicas violadas, según sea el caso, los fundamentos en los que se apoya y la incidencia o influencia que ha tenido sobre la sentencia¹³.

Los conceptos incorporados en el auto de inadmisión son consecuencia de la aplicación de la Constitución, la ley, los principios del derecho y del desarrollo jurisprudencial y doctrinario que ha sido esencial en la implementación de la normativa referente a la casación, pues ha dado contenido a las disposiciones establecidas en la misma. Un ejemplo de aquello es justamente la argumentación que en un sinnúmero de autos, incluido el que se encuentra en análisis¹⁴ (que no ha sido objeto de impugnación por parte del accionante) ha realizado la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia respecto de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, que hace relación a la improcedencia de alegar, frente a una misma norma, dos o tres formas de quebranto simultáneamente; concepto que no está incluido de manera expresa en la norma pero que sin duda es determinante en el análisis que realiza la Corte Nacional al momento de la admisión.

En el marco de lo manifestado, esta Corte concluye que el contenido de la argumentación dada por la Sala no infringe norma constitucional o legal alguna, muy por el contrario, la ha aplicado en estricto sentido garantizando el derecho del accionante a la seguridad jurídica y al debido proceso en la garantía de cumplimiento de norma. Realizado un análisis del argumento esgrimido por los conueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia dentro del considerando cuarto del auto dictado el 09 de octubre de 2013, sin separar su contenido ni sacar de contexto frases expuestas en el mismo, se evidencia que lo expresado responde a la motivación y fundamentación necesaria para justificar la decisión tomada, esto es, no admitir el recurso de casación deducido por la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación; explicación que contiene, para un entendimiento adecuado de la misma, una concatenación de premisas dadas por la legislación aplicable y los hechos fácticos del caso concreto que llevan a la conclusión del fallo, así como entre esta y la decisión; sin que se verifique que en ella exista un pronunciamiento sobre el fondo del recurso de casación y menos aún, una interpretación extensiva de las leyes aplicables a la admisión, contrario a ello, se evidencian conceptos relacionados a la casación que son indispensables para entender la razón por la cual se decidió inadmitir el recurso propuesto por el Banco Central del Ecuador.

¹³ R.O. 655 de 16 de marzo de 1995, sentencia de 13 de febrero de 1995.

¹⁴ Considerando Tercero del Auto emitido el 09 de octubre de 2013.

En definitiva, a partir del análisis realizado, se puede concluir que el auto impugnado no ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica ni el derecho al debido proceso en la garantía del cumplimiento de norma que argumenta el accionante.

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:

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE



Jaime Bozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos, de las señoras juezas y señores jueces: Antonio Gagliardo Llor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de las juezas Wendy Molina

Andrade y Tatiana Ordeñana Sierra, en sesión de 23 de septiembre de 2015. Lo certifico.


JPCH/ma/mbv/


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



CASO Nro. 2005-13-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el Juez Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día jueves 15 de octubre del dos mil quince.- Lo certifico.

JPCH/LFJ

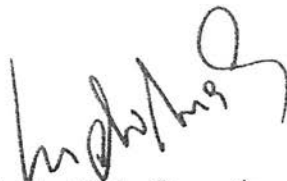


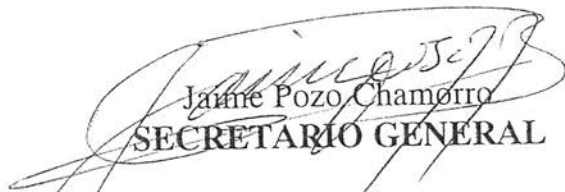
CASO N.º 2005-13-EP

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M, 22 de marzo de 2017, las 16:50.- **VISTOS.-** Agréguese al expediente el escrito de ampliación presentado el 21 de octubre de 2015 por la doctora María Mercedes Torres Rivadeneira, quien comparece en calidad de procuradora judicial del economista Diego Alfredo Martínez Vinuesa, gerente general y representante legal del Banco Central del Ecuador, respecto de la sentencia N.º 313-15-SEP-CC, expedida el 23 de septiembre de 2015, dentro del caso N.º 2005-13-EP. En lo principal, atendiendo el recurso planteado se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para atender el recurso interpuesto de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (Suplemento del Registro Oficial N° 613 de 22 de octubre de 2015), que establece: “De la sentencia y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. (...)”. **SEGUNDO.-** El artículo 440 de la Constitución de la República del Ecuador determina que: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”; sin embargo, es procedente que sean ampliadas o aclaradas, en razón de la interposición de los recursos correspondientes, al amparo de la normativa ut supra. **TERCERO.-** La Corte Constitucional en su calidad de máximo órgano de administración de justicia constitucional, a través de sus autos definitivos e inapelables, dotados de fuerza vinculante ha ratificado en varias ocasiones que la ampliación tendrá lugar cuando en la sentencia no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos; es decir, suple la omisión en la que hubiese incurrido la sentencia, respecto de las alegaciones y pretensiones debidamente planteadas. No obstante, en caso de proceder la ampliación, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la decisión; por lo tanto, las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma. Sobre esta base, se realizará el análisis del pedido de ampliación solicitado en el presente caso. **CUARTO.-** La solicitud de ampliación presentada por la doctora Maria Mercedes Torres Rivadeneira, procuradora judicial del gerente general del Banco Central del Ecuador, señala lo siguiente: “1. Solicito se sirva ampliar su sentencia de 23 de septiembre de 2015, haciendo constar el por qué no es una violación del debido proceso, la exigencia del cumplimiento de los denominados “presupuestos implícitos”, a los que se refieren en el auto de inadmisión de 09 de octubre 2013, los señores conjuces de la Sala

de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en virtud de que en disposición alguna de la Ley de Casación se señalan como obligatorio cumplimiento estos “denominados presupuestos implícitos en los que se fundamentan dicho auto los señalados señores Conjueces”. Al respecto, cabe puntualizar lo siguiente: **4.1** La sentencia N.º 313-15-SEP-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 23 de septiembre del 2015, negó la acción extraordinaria de protección propuesta por el señor Gerardo Freire Torres, procurador judicial del gerente general y representante legal del Banco Central del Ecuador, señalando en su parte resolutive: “1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales 2. Negar la acción extraordinaria de protección planeada”. **4.2** En principio, la petición ut supra ya formó parte del fundamento de la acción extraordinaria de protección, por lo que este Organismo dilucidó al desarrollar el problema jurídico planteado, específicamente en las páginas 18 y 19 párrafo segundo, respectivamente, de la sentencia N.º 313-15-SEP-CC señalando: “Luego, en cuanto a que los conjueces de la Sala Especializada habrían realizado una interpretación extensiva del artículo 3 numeral 3 de la Ley de Casación al haber considerado en su análisis “presupuestos implícitos” que el recurrente debe cumplir para que su recurso sea admitido, esta Corte, en el mismo sentido de lo dicho previamente, considera que si bien los parámetros que pone de manifiesto la Sala no constan de manera taxativa en la Ley de Casación, es importante considerar lo determinado en el inciso cuarto del artículo 6 de dicha ley, que obliga al recurrente a fundamentar el recurso, en sentido de lo cual se ha pronunciado la propia Corte Nacional de Justicia antes Corte Suprema de Justicia, puesta de referencia reiteradamente por este órgano de justicia (...) **Los conceptos incorporados en el auto de inadmisión son consecuencia de la aplicación de la Constitución, la ley, los principios del derecho y del desarrollo jurisprudencial y doctrinario que ha sido esencial en la implementación de la normativa referente a la casación, pues ha dado contenido a las disposiciones establecidas en la misma.** (...). (énfasis fuera de texto). Por lo tanto, lo solicitado en el escrito de ampliación presentado por la peticionaria, ya fue resuelto en la sentencia, materia de este recurso horizontal de ampliación. En tal virtud, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve **NEGAR** el pedido de ampliación por las consideraciones anotadas, y se dispone que la peticionaria esté a lo resuelto en la sentencia N.º 313-15-SEP-CC dictada el 23 de septiembre de 2015, dentro del caso N.º 2005-13-EP. **Notifíquese.-**

CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR


Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiñá Martínez, 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 las juezas Pamela Martínez de Salazar y Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 22 de marzo de 2017.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/epz



Quito, D. M., 6 de abril de 2016

SENTENCIA N.º 026-16-SIN-CC

CASO N.º 0062-15-IN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

La presente acción pública de inconstitucionalidad de norma, fue presentada ante esta Corte Constitucional, por el señor Andrés Donoso Echanique, quien comparece en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL S.A., respecto de los artículos 1, 2, 3 y 18 de la “Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Palora”, publicada en el Registro Oficial N.º 454, del 9 de marzo de 2015.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en el segundo inciso del cuarto del artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 30 de julio de 2015, certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, sin embargo, deja constancia que tiene relación con los casos Nros. 0008-13- IN, 0009-13-IN, 0026-14-IN, 0055-14-IN, 0016-15-IN, 0019-15-IN, 0020-15-IN, 0022-15-IN, los mismos que están resueltos; y, 0032-14-IN, 0035-14-IN, 0037-14-IN, y otros, que se encuentran en sustanciación.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, considerando que la presente causa reúne los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, mediante auto dictado, con voto de mayoría, el 3 de septiembre de 2015 a las 09:26, admitió a trámite la acción.

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

A través del memorando N.º 1528-CCE-SG-SUS-2015 del 11 de noviembre del 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 11 de noviembre de 2015, remitió el presente caso a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza, para la sustanciación del mismo.

La jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa N.º 062-15-IN, mediante providencia emitida el 21 de marzo de 2016 a las 08:15 y dispuso que se haga conocer a las partes procesales intervinientes en la presente acción, la recepción del caso y el contenido del auto, conforme el artículo 8 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Norma cuya inconstitucionalidad se acusa

La demanda de inconstitucionalidad de actos normativos fue presentada por el señor Andrés Donoso Echanique en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL S.A., en virtud de la cual solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3 y 18 de la “Ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Palora”, publicada en el Registro Oficial N.º 454, del 9 de marzo de 2015, que textualmente señalan:

ORDENANZA QUE REGULA LA UTILIZACIÓN U OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO O LA VÍA PÚBLICA Y EL ESPACIO AÉREO MUNICIPAL, SUELO Y SUBSUELO, POR LA COLOCACIÓN DE ESTRUCTURAS, POSTES Y TENDIDO DE REDES PERTENECIENTES A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS PRIVADAS DENTRO DEL CANTÓN PALORA.

(...) **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 PALORA 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):** 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 contextos 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. El valor del permiso será un equivalente al 5% del costo total de cada estación.
- **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.

En el momento en el que el Cantón PALORA cuente con Aeropuerto, conforme la normativa vigente el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.

Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente;

Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; en Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones previo informes favorables de la Unidad Administrativa Municipal correspondiente; y,

Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas. (...)

Art. 18.- Valoración de las Tasas.- Las personas naturales, jurídicas, 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 Palora; tasas que se cancelara por los siguiente conceptos:

1. **Estructuras Metálicas:** Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagaran el 20% del RBU diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.

2. **Antenas para servicios celulares:** Por cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagará el 10 % del RBU diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo.
3. **Antenas para radio ayuda y radioaficionado:** Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
4. **Antena para radio emisoras comerciales:** Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán \$ USD 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
5. **Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital:** pagarán el equivalente a tres centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la municipalidad.
6. **Cables:** Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de dos centavos 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 veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública.”

Normas constitucionales presuntamente vulneradas

Según el accionante, se ha vulnerado el principio constitucional de equidad en materia tributaria, contenido en el artículo 300 de la Constitución de la República toda vez que para el uso u ocupación de bienes públicos, pueden cobrarse tasas; no obstante, el monto que se pretende cobrar no tiene ninguna relación con el beneficio obtenido por el contribuyente con el uso de los espacios públicos respectivos.

En el mismo sentido afirma, que la municipalidad ha infringido el artículo 261 de la Constitución, al haber ejercido competencias que no le ha asignado el ordenamiento jurídico, al ser el Gobierno central, el único en tener la potestad pública relacionada con el espectro radioeléctrico y el régimen de comunicaciones y telecomunicaciones.

De la demanda de inconstitucionalidad y sus argumentos

El accionante alega que la municipalidad del cantón Palora ha incurrido en múltiples errores, puesto que ha asumido una competencia normativa que no le ha otorgado el ordenamiento jurídico en relación del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicación y telecomunicaciones, competencia que es exclusiva del Estado Central por lo que ningún otro nivel de gobierno –en este caso cantonal– puede ejercer esta potestad.

Señala que la municipalidad ha inobservado los principios de equidad, no confiscatoriedad y reserva de ley en materia tributaria, al fijar tarifas con efecto confiscatorio; a criterio del accionante, el principio de equidad impone que toda tasa, entendida como la contraprestación por un servicio público o por el uso u ocupación de un bien público, debe ser fijada con criterios justificados y razonables, tomando en cuenta el beneficio obtenido por el contribuyente. En consecuencia, si una tasa es desproporcionada frente al beneficio, rompe el principio de equidad y en consecuencia, es inconstitucional.

Finalmente, el accionante expone que la creación de las tasas desproporcionadas en la ordenanza, contravienen los principios constitucionales que rigen la prestación de servicios públicos, en particular los principios de generalidad, uniformidad, eficiencia y calidad; incurriendo en una conducta regresiva en materia de derechos constitucionales, restringiendo el contenido de los derechos e infringiendo el deber general del Estado de garantizarlos.

Pretensión concreta

Con los antecedentes expuestos, el accionante textualmente solicita: “Con los fundamentos de hecho y Derecho que he expuesto, en la calidad en que comparezco, solicito a la Corte Constitucional acoger las alegaciones planteadas y en tal virtud, declarar inconstitucionales por el fondo los arts. 1, 2, 3 y 18 de la Ordenanza”.

Contestación a la demanda de inconstitucionalidad

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Palora

Mediante escrito presentado el 14 de diciembre de 2015, Jaime Marcelo Porras Díaz y Franklin Humberto Tello Torres, en sus calidades de alcalde y procurador síndico, respectivamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del

cantón Palora, a fojas 84 a 85 señalan que: el artículo 264 de la Constitución de la República, establece las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, y en el numeral 2 de dicho artículo les permite “Ejercer el control sobre el uso del suelo y la ocupación del suelo urbano y rural”.

Además, manifiestan que el artículo 7 del COOTAD 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, por lo que argumenta que las municipalidades, tienen la capacidad legislativa o normativa, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su jurisdicción territorial.

Indican que el artículo 567 del COOTAD, es muy claro al otorgar a las municipalidades, la capacidad de cobrar tasas por el uso u ocupación del suelo. Por lo que como Municipio de Palora, han actuado estrictamente en derecho.

Expresa, además, que la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio 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 Palora, fue aprobada en función del ejercicio pleno de la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados, contemplados en la Constitución de la República y en el Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y Descentralización, COOTAD; por lo que han actuado de conformidad con las competencias y facultades, apegados estrictamente a derecho.

Procuraduría General del Estado

El doctor Marcos Arteaga Valenzuela en calidad de director nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, a fojas 71 a 75 manifiesta:

Que la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 261 numeral 10, determina que el Estado central tendrá exclusiva competencia entre otras, la del espectro radioeléctrico y el régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos. Indica que consistentemente, el servicio público telecomunicaciones están dentro del grupo denominado sectores estratégicos, por lo que el Estado central de acuerdo al artículo 313 ibidem, se reserva el derecho de administrar, regular y gestionar los sectores estratégicos, lo que también implica que de acuerdo al artículo 314 de la Norma Suprema

disponer y fijar precios, tarifas, tasas por los servicios públicos en este caso el de telecomunicaciones.

Considera que queda evidenciado por norma constitucional que el único facultado para administrar, disponer los precios, tarifas, tasas de los servicios públicos de telecomunicaciones es el Estado central, quien a su vez, siempre ejercerá control y regulación encaminado a garantizar el acceso al espectro radioeléctrico en igualdad de oportunidades, porque no debe olvidarse que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado central y que en ello, radica la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Por otra parte, señala que de acuerdo al mandato constitucional estatuido en el artículo 264 numeral 2, es competencia de los gobiernos municipales, entre otras, el ejercer exclusivamente el control sobre el uso y ocupación del suelo, y que para aquello podrá también crear, modificar o suprimir mediante ordenanza, tasas y contribuciones especiales de mejoras, por lo que –dice– que la creación de tasas o contribuciones está en relación directa y exclusiva al ámbito de las atribuciones constitucionales señaladas.

Determina que la ordenanza impugnada –a su criterio– contraviene lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución que indica: “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”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literales **c** y **d** y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 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.

Legitimación activa

El artículo 439 de la Constitución de la República señala: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”. Por tanto, el accionante se encuentra legitimado para interponer la presente acción pública de inconstitucionalidad contra la “ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Palora”.

Análisis constitucional del caso

En un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico como el Ecuador, conforme lo señala el artículo 1 de la Constitución, la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en el artículo 436 numeral 12 ibidem, como una atribución de la Corte Constitucional, edifica una herramienta jurisdiccional de naturaleza constitucional con la finalidad de que sea posible la realización de un control abstracto de constitucionalidad, ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.

En el ejercicio de esta atribución, la Corte Constitucional está llamada a cumplir dos objetivos fundamentales: salvaguardar y defender el principio de supremacía constitucional y proteger los derechos, garantías y libertades públicas.

La acción de inconstitucionalidad en su naturaleza jurídica, es pública y participativa, pues, se vincula expresamente con el derecho de todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Con ese propósito, se otorga al ciudadano la facultad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la validez de la ley, entendiéndose por validez la conformidad de esta con los contenidos constitucionales.

La interposición de la acción de inconstitucionalidad tiene una justificación intrínseca como episodio de la vida democrática y está, por lo tanto, desligada de cualquier proceso específico en curso o de la eventual aplicación de la ley a un caso concreto; por el contrario, la acción de inconstitucionalidad per se da lugar a un proceso judicial autónomo e independiente en el que prevalece su carácter abstracto y participativo.

En esta acción, la Corte Constitucional debe hacer un control integral y de unidad normativa, a fin de que en la sentencia, se pronuncie de fondo sobre todas las normas o actos demandados; adicionalmente, el fallo podrá referirse a normas no demandadas que sin embargo, conformen unidad normativa con aquellas que se declaran inconstitucionales. La unidad normativa se define a partir de la existencia de una relación lógica, necesaria, principal y objetiva entre las disposiciones que son objeto de la declaración de inconstitucionalidad y las que identifica la Corte Constitucional, unidad esta que se conforma con el objeto de que el fallo de inconstitucionalidad que se profiera no vaya a ser inocuo.

La Constitución postula su pleno valor normativo al establecer que es la norma suprema, que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, y que con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado, que reconozcan derechos más favorables que los establecidos en la Constitución, tiene supremacía sobre cualquier otra norma¹; que, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales²; que los derechos y garantías consagrados en la Norma Suprema y en los tratados internacionales de derechos humanos serán de cumplimiento y aplicación inmediata³; que las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a aquella en su integralidad y que, en caso de duda, se interpretarán en el sentido más favorable para la plena vigencia de los derechos⁴.

La acción de inconstitucionalidad como medio de control constitucional

La importancia de la acción de inconstitucionalidad, como un medio de control constitucional, es evidente; una de las características que le agrega importancia es que es un medio de control al alcance de órganos del Estado, sin limitar su procedencia o invasión de esferas de competencia, como es el caso de la controversia constitucional. En estos términos, la acción de inconstitucionalidad podrá ocuparse no solo de vulneraciones a la parte orgánica de la Constitución (lo que ocurre en el caso de la controversia constitucional), sino que la acción de inconstitucionalidad podrá también ocuparse de vulneraciones a garantías o derechos individuales o colectivos, según el caso.

La acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 436 numerales 2, 3, 4, 8 y 10 de la Constitución, faculta a la Corte Constitucional para vigilar la

¹ Ver artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador.

² Ver artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador.

³ Ver artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador.

⁴ Ver artículo 427 de la Constitución de la República del Ecuador.

constitucionalidad tanto de los actos administrativos de carácter general (numeral 2), como para declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas en los casos sometidos a su conocimiento (numeral 3), de los actos administrativos con efectos generales (numeral 4), de las declaratorias de los estados de excepción (numeral 8) y por la omisión en que incurran las instituciones o autoridades públicas de los mandatos de las normas constitucionales (numeral 10).

Sobre el carácter del acto impugnado

El texto de la prescripción normativa impugnada consta transcrito en líneas precedentes de esta sentencia y a partir de su estudio compete a la Corte Constitucional analizar si determinados textos de la norma señalada *ut supra*, contraviene los contenidos constitucionales o no.

En los Estados constitucionales, el principio fundamental de control normativo es el de la supremacía de la Constitución, en función del cual la norma infraconstitucional debe necesariamente mantener conformidad tanto en sus contenidos sustanciales cuanto en los procedimientos de elaboración con las normas constitucionales, como una expresión de la diferenciación existente entre el objetivo y el ámbito del poder constituyente y de los poderes constituidos.

Esta garantía esencial de la supremacía constitucional, requiere indispensablemente de un sistema de control que la asegure con todo vigor, haciendo respetar esa concatenación jerárquica de normas a partir de la Constitución, respecto de toda norma infraconstitucional, tanto en su formación como en los contenidos normativos de sus textos.

Al ser el estado de la causa el de resolver, esta Corte Constitucional procede a efectuar, a continuación, el análisis de forma y de fondo de la norma legal impugnada:

Control formal

El examen constitucional por la forma radica en la verificación de que el trámite preestablecido para ejercer el proceso de creación de una norma jurídica ha sido respetado; es decir, si se ha observado las disposiciones constitucionales atinentes al caso en concreto, según la naturaleza de la regla jurídica a crearse, enfocado, principalmente, bajo una óptica de competencia. En este sentido, se plantea el siguiente problema jurídico a resolver:

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Palora ¿cumplió con el procedimiento constitucional y legal para la creación de ordenanzas?

En el caso sometido a estudio cabe señalar que la norma impugnada corresponde a la ordenanza expedida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Palora, 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 Palora, publicada en el Registro Oficial N.º 454 del 9 de marzo de 2015, por lo que inicialmente hay que hacer relación a:

El artículo 240 de la Constitución de la República establece:

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Acorde a lo señalado por la Constitución de la República, en la disposición transcrita, los gobiernos autónomos descentralizados solo podrán ejercer las facultades legislativas dentro del ámbito de sus competencias, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial, observando lo establecido en el artículo 7 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), mismo que señala:

Facultad normativa.- Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales, concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley.

Los gobiernos autónomos descentralizados del régimen especial de la provincia de Galápagos ejercerán la facultad normativa con las limitaciones que para el caso expida la ley correspondiente.

Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias asumirán las capacidades normativas que correspondan al nivel de gobierno en las que se enmarquen sin perjuicio de aquellas que le otorga la Constitución y la ley.

En tal sentido, queda claro que dentro del ámbito de la potestad legislativa de los GAD municipales, está la facultad de la creación de tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras, las mismas que por mandato de la ley, serán creadas, modificadas, exoneradas o suprimidas mediante ordenanzas, acorde a lo señalado en el literal e del artículo 55 del COOTAD.

En el caso *in examine*, la potestad legislativa que poseen los GAD municipales, ha sido ejercida a través de la ordenanza con la que se pretende regular la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, cuestión que no desnaturaliza el proceso de creación de dichas regulaciones propias del ejercicio legislativo de los GAD municipales.

En principio, en el caso que se analiza, se observa que el GAD municipal del cantón Palora ha cumplido con el procedimiento para la expedición de ordenanzas; es decir, se ha respetado el trámite previsto por la Constitución y la ley para la formulación de un acto legislativo propio de su naturaleza.

En consecuencia, ya que la materia del análisis formal, versa sobre el cumplimiento de las formalidades exigidas para la creación de una tasa municipal y que ha llegado a determinarse que dicha creación se hizo a través de ordenanza, como corresponde, se puede concluir que en la especie, no existe inconstitucionalidad por la forma.

En vista de lo expuesto hasta aquí, la Corte Constitucional debe pasar al análisis del fondo de las regulaciones emitidas para determinar si el GAD municipal del cantón Palora, en su afán de creación de tasas correspondientes a la utilización y ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas, no han infringido norma constitucional alguna o han extralimitado inconstitucionalmente sus funciones reguladoras

Examen de constitucionalidad por el fondo

Con la finalidad de realizar un control integral, la Corte Constitucional procede a ~~realizar~~ este control en referencia a las posibles inconstitucionalidades por el

fondo, manifestadas por el legitimado activo. Para lo cual, sistematizará el análisis de las circunstancias concurrentes del caso concreto a partir de la formulación y solución de los siguientes problemas jurídicos:

1. Las disposiciones contenidas en la ordenanza municipal bajo análisis, ¿contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto de la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?

El desarrollo de este problema jurídico se lo realizará, partiendo del análisis de lo que constituye el espectro radioeléctrico, para posteriormente desplegar el enfoque del espacio radioeléctrico.

Al respecto, es necesario establecer previamente que el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

Del texto transcrito se colige que el Estado central, representado por el Ejecutivo, posee competencia exclusiva, entre otras materias, sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; de ahí, la necesidad de crear organismos que ejerzan la actividad controladora y reguladora, que por delegación de la misma administración, establecida como poder constituido, despliegue las determinaciones dispuestas en el texto constitucional, en el caso concreto, el Consejo Nacional de Telecomunicaciones y la Secretaría Nacional de Telecomunicaciones, instituciones que se encuentran reguladas además por la Ley Especial de Telecomunicaciones.

Con relación a lo expuesto, la Corte Constitucional, para el período de transición, mediante la sentencia N.º 006-09-SIC-CC⁵, ha establecido que:

... el espectro radioeléctrico no sólo debe ser considerado como un recurso natural (Art. 408), sino también como un sector estratégico (Art. 313 inciso tercero). Y ello resulta apenas lógico si consideramos su decisiva influencia económica, social, política y ambiental. Por otro lado, la misma disposición constitucional (Art. 313 inciso tercero), consagra a las telecomunicaciones, medio a través del cual se utiliza el espectro frecuencial radioeléctrico, como otro de los sectores estratégicos que deben ser administrados, regulados y controlados por el Estado. Es decir, tanto el recurso natural que persiste sin la necesidad de la intervención humana, el espectro radioeléctrico, como el uso del mismo, las telecomunicaciones, forman parte del sector estratégico estatal, y,

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, sentencia N.º 006-09-SIC-CC, caso N.º 00 12-08-IC.

como consecuencia de ello, forman parte de las competencias exclusivas del Estado central. (...) Por consiguiente, debe quedar en claro que el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones resulta ser el medio a partir del cual se utiliza el recurso natural espectro radioeléctrico.

De igual forma, en la sentencia N.º 001-12-SIC-CC del caso N.º 0008-10-IC, la Corte Constitucional, para el período de transición, ejemplificó el caso referente a la gestión del espectro radioeléctrico de la siguiente manera:

Por ejemplo, al hablar del espectro radioeléctrico, corresponderían al Estado Central las competencias exclusivas sobre el mismo, de conformidad con lo preceptuado por el numeral 10 del artículo 261 de la misma Carta Magna; por lo que solo dicho Estado -entiéndase a través de los organismos pertinentes de regulación y control creados legalmente para el efecto- autorizaría el uso de frecuencias a las empresas públicas que las requieran, y solo delegaría a otras empresas como las mixtas, y excepcionalmente a la iniciativa privada (siguiendo el ejemplo: a través de una concesión) o a la economía popular y solidaria, en los casos señalados en la ley. Por ende, el Estado autoriza en unos casos, o delega en otros.

Además, mediante la sentencia N.º 003-14-SIN-CC, del caso N.º 0014-13-IN y acumulados Nros. 0023-13-IN y 0028-13-IN, la Corte Constitucional señaló que:

El desarrollo tecnológico ha determinado que las actividades de los medios de comunicación auditivos y audiovisuales se efectúen mediante el empleo del espectro radioeléctrico del país, que es considerado por la Norma Fundamental como un sector estratégico.⁶

(...) En este contexto, es evidente que la gestión del espectro radioeléctrico es de competencia y responsabilidad del Estado, por lo que los criterios bajo los cuales debe administrarse este recurso deben responder a la mayor satisfacción de los derechos de las personas y al cumplimiento de los objetivos que plantea el régimen de desarrollo establecido en la propia Constitución...

En este sentido, la Constitución de la República establece en el artículo 313 a favor del Estado la reserva del derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, considerando textualmente como uno de los sectores estratégicos, a las telecomunicaciones.

6 Constitución de la República, artículo 313, establece: “El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el Patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley”.

Hay que señalar respecto del análisis que precede, que la Ley Especial de Telecomunicaciones, en su Título VI, artículo innumerado a continuación del artículo 33, establece:

Créase el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) como ente de administración y regulación de las telecomunicaciones en el país, con domicilio en la ciudad de Quito. El Consejo Nacional de Telecomunicaciones tendrá la representación del Estado para ejercer, a su nombre, las funciones de administración y regulación de los servicios de telecomunicaciones, y es la Administración de Telecomunicaciones del Ecuador ante la Unión Internacional de Telecomunicaciones (...)

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 008-15- SIN-CC⁷ estableció que:

Por lo cual, se evidencia que la administración estatal exclusiva de las telecomunicaciones es desarrollada a través de dicho organismo.

Por tal motivo, es necesario establecer adicionalmente que dentro de las competencias del CONATEL, señaladas en el Capítulo VI de la Ley Especial de Telecomunicaciones, se encuentra el aprobar el plan de frecuencias y de uso del espectro radioeléctrico, así como el establecimiento de términos, condiciones y plazos para otorgar las concesiones y autorizaciones del uso de frecuencias y la autorización de la explotación de los servicios finales y portadores de telecomunicaciones.

Asimismo, el Reglamento a la Ley Especial de Telecomunicaciones en su artículo 1, dispone: “El presente reglamento tiene como finalidad establecer las normas y procedimientos generales aplicables a las funciones de planificación, regulación, gestión y control de la prestación de servicios de telecomunicaciones y la operación, instalación y explotación de toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, imágenes, datos y sonidos por cualquier medio; y el uso del espectro radioeléctrico”, de lo que también se concluye que será la administración central la que, a través del CONATEL hoy ARCOTEL, realizará el control y regulación del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, en este sentido, bajo la concepción clara del control y regulación del espectro radioeléctrico por parte exclusiva del Estado central, hay que determinar que la misma Ley Especial de Telecomunicaciones establece el modo en que operan los títulos habilitantes para concesiones y permisos, disponiendo que:

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN-CC, caso N.º 0008-13-IN del 31 de marzo de 2015.

Previa autorización del CONATEL, la Secretaría otorgará, a personas naturales o jurídicas domiciliadas en el Ecuador que tengan capacidad técnica y financiera, títulos habilitantes que consistirán en concesiones y permisos.

Concesiones para:

- a) Prestación de servicios finales, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios;
- b) Prestación de servicios portadores, las cuales comprenden el establecimiento de las redes necesarias para proveer tales servicios; y,
- c) La asignación del espectro radioeléctrico.

Permisos para:

- a) Prestación de servicios de valor agregado; y,
- b) Instalación y operación de redes privadas.

Respecto de lo que se puede observar que será el CONATEL hoy ARCOTEL, 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, la ARCOTEL es el ente público llamado a establecer, en representación del Estado central, las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional reitera el criterio de que la competencia para cualquier regulación respecto al espectro radioeléctrico le corresponde al Estado central.

En tal sentido, respecto del ámbito del espacio aéreo hay que señalar que los gobiernos autónomos descentralizados, por mandato del artículo 262 de la Constitución de la República, poseen las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias:

1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.
2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.

3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.
4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.
5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.
6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.
7. Fomentar las actividades productivas regionales.
8. Fomentar la seguridad alimentaria regional.
9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales.

Respecto de la disposición transcrita se entiende que si bien los GAD poseen la facultad de dictar normas regionales en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, estas deben enmarcarse dentro de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 ibidem, que manifiesta que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, razón por la cual, no pueden extralimitar sus atribuciones en el desarrollo de sus funciones, por lo que se llega a establecer que aun cuando se propenda al desarrollo regional por cualquier medio, el ejercicio de dichas atribuciones debe respetar los límites impuestos por la Norma Suprema.

Hay que destacar —en el caso concreto—, la ley que regula las actuaciones municipales es el COOTAD, por lo que las atribuciones que los GAD poseen están desarrolladas en el artículo 55, y se le atribuye la facultad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, motivo por el cual la misma norma regula el pago de tasas y contribuciones en relación a su ocupación.

En este sentido, existen tasas dirigidas al uso del espacio exclusivo controlado por los municipios, ese es el caso de la establecida en el artículo 567 del COOTAD, reformado por el artículo 57 de la Ley Orgánica Reformatoria del

COOTAD, misma que establece “... Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación...”.

Respecto de la norma transcrita, hay que determinar que si bien se establece el pago de una tasa por el uso del espacio aéreo municipal, esta versa solo para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, es decir, opera para funcionamiento; hay que aclarar que la tasa está limitada al uso material del espacio en el proceso de colocación de estructuras, postes y tendido de redes, en ningún momento justifica el cobro por el uso de determinado espacio, para efectos de la operación y funcionamiento de dichas estructuras.

Además, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015, establece que:

Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público.

Los gobiernos autónomos descentralizados en todos los niveles deberán contemplar las necesidades de uso y ocupación de bienes de dominio público que establezca la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones y, sin perjuicio de cumplir con las normas técnicas y políticas nacionales, deberán coordinar con dicha Agencia las acciones necesarias para garantizar el tendido e instalación de redes que soporten servicios de telecomunicaciones en un medio ambiente sano, libre de contaminación y protegiendo el patrimonio tanto natural como cultural.

En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción.

Los gobiernos autónomos descentralizados no podrán establecer tasas por el uso de espacio aéreo regional, provincial o municipal vinculadas a transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

Al respecto, el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia” y, respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Suprema establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador que: “El Estado ~~Central~~ tendrá competencias exclusivas sobre: (...) El espectro radioeléctrico y el

régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

Bajo este análisis, la Corte Constitucional concluyó en la sentencia N.º 008-15-SIN-CC que: “De esta forma, el cobro de la tasa por el uso del espacio aéreo en virtud del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado central, en razón de que la competencia en materia de comunicaciones y telecomunicaciones está otorgada al Estado central de manera directa por parte de la Constitución de la República del Ecuador”.

Se ha determinado entonces, que la tasa que cobran los municipios, amparados en el artículo 567 del COOTAD, es por la utilización del espacio público municipal en el proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio, más en ningún momento debe operar respecto del servicio mismo que prestan, que en el caso concreto, es el de telecomunicaciones, ya que esta materia está plenamente normada por el Estado central, a través de la entrega de concesiones, reguladas por la Ley Especial de Telecomunicaciones, su reglamento, y además por el Reglamento de Derechos de Concesiones y Tarifas por uso de Frecuencias.

De considerarlo así, los GAD municipales estarían creando una contraprestación respecto de un ámbito que se encuentra fuera de su competencia, pues se estaría regulando asuntos atinentes al uso de frecuencia en el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo, cuando estén vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, del texto de la ordenanza impugnada, se verifica que se llega a establecer que el objeto y ámbito de aplicación es regular la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública del cantón Palora, por lo que en tal sentido, pretende normar el uso del espacio aéreo municipal en la implantación de estructuras metálicas, de antenas para servicio de celulares, radio ayuda, radioaficionados, radio emisoras comerciales, antenas parabólicas y postes, en lo atinente a su forma, condición y modo de instalación, tamaño, así como al cumplimiento del pago de impuestos municipales previos, así como también la regulación frente al impacto visual, al uso de señalización, al cumplimiento de los requisitos ambientales necesarios, al cumplimiento de los permisos de implantación y renovación, aspectos cuya regulación no extralimitan las atribuciones de las municipalidades, dado que son propias del ámbito de sus competencias.

Pero claramente se observa que el fondo de la ordenanza impugnada es el establecimiento del cobro de tasas, principalmente por el uso del espacio aéreo,

Se desprende que dichas tasas establecidas gravan, a más de la utilización del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo para su construcción e instalación, a su funcionamiento, puesto que se está regulando utilización de frecuencias.

En tal sentido debe tenerse en cuenta que, el COOTAD, a través de su artículo 567, lo que permite regular a los GAD, es el proceso de instalación de estructuras, respecto del uso del espacio público, mas no la regulación de tasas por el funcionamiento de dichas estructuras, ya que esto es materia propia del órgano competente, que para el caso lo constituye la ARCOTEL, quien regula el ámbito de las telecomunicaciones a través de concesiones y permisos.

En consecuencia, esta Corte reitera el criterio de que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub judice*, la ordenanza municipal que se analiza, en el artículo 1 y 3, contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, por hacerse referencia expresa a la “utilización u ocupación del espacio aéreo”.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad de la frase “espacio aéreo” en los artículos 1 y 3 de la ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón Palora.

2. Las disposiciones contenidas en la ordenanza municipal bajo análisis, ¿contravienen lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto de la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?

Por otro lado, como en casos análogos referentes al tema en estudio, la Corte Constitucional considera necesario el estudio de este punto con la finalidad de establecer si se observó la Constitución de la República en la determinación de una tasa por el tendido de cables que se encuentran soterrados, por parte de los GAD municipales, al emitir la ordenanza sujeta al análisis constitucional.

Al respecto, en el numeral 6 del artículo 18 de la Ordenanza emitidas por el GAD municipal de Palora determina: “Cables: Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de dos centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo”.

Conforme se destacó en líneas anteriores, dentro de las competencias exclusivas del Estado central, según lo establece el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, se encuentra el reglamento general de comunicaciones y telecomunicaciones; en aquel sentido, cualquier tipo de regulación que se hiciera respecto a esta temática debe observar el precepto constitucional antes señalado.

En el caso objeto de análisis, se puede establecer que la ordenanza *in examine*, establece una tasa fija y permanente de \$ 0.02 (dos centavos de dólar americanos) diarios por metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo y subsuelo, lo cual implica una regulación en cuanto a las comunicaciones y telecomunicaciones en el cantón Palora, así como el establecimiento de un tributo por concepto de la regulación de estas actividades a través del denominado tendido de cables.

A través de una interpretación sistemática e integral del texto constitucional y del régimen competente, se puede evidenciar que, dentro de las atribuciones exclusivas que el constituyente ha entregado al Estado central, se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, lo cual denota el espíritu del marco de competencias que la Constitución establece con respecto a esta temática de trascendental importancia para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Esto se ve afianzado cuando se observa el artículo 313 de la Constitución, por medio del cual, “el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos”, entre los cuales se destaca las telecomunicaciones.

En este sentido, la Corte Constitucional en las sentencias N.º 008-15-SIN-CC y 007-15-SIN-CC, concluyó que:

El establecimiento de valores a ser cancelados por concepto del tendido de cables dentro de un régimen que es de competencia exclusiva del Estado central por parte de la municipalidad, implica una inobservancia del régimen de competencias establecido en la Constitución de la República, y por tanto deviene en una extralimitación...

De esta forma, la regulación por el establecimiento de una tasa en el uso del subsuelo para el soterramiento de cables que tengan relación con el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, corresponde únicamente al Estado central.

De igual manera, se debe destacar que el artículo 3 de la ordenanza en estudio, establece las condiciones generales de implantación de estructuras fijas de soportes de antenas comerciales, señalando:

Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.- La implantación de estructura<; fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales...

Frente a lo cual, se determina que conforme lo establece el artículo 4 de la Constitución, forma parte del territorio inalienable, irreductible e inviolable del Estado ecuatoriano el denominado subsuelo. En aquel sentido, la ocupación del mismo implica una regulación dentro de las competencias exclusivas del Estado central, el cual no puede ser regulado por parte de las municipalidades, ante lo cual la frase “subsuelo”, contradice el texto constitucional⁸.

Por lo expuesto, esta Corte establece que la competencia para la regulación por utilización del subsuelo le corresponde exclusivamente al Estado central, por tratarse de un tema de comunicación y telecomunicación, por lo que se llega a la conclusión de que en el proceso *sub judice*, la ordenanza municipal que se analiza, contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se declara la inconstitucionalidad del numeral 6 del artículo 18 y de la frase “subsuelo” en los artículos 1 y 3 de la ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón Palora.

3. Las disposiciones contenidas en la ordenanza municipal bajo análisis, ¿afectan al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución, al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación y telecomunicación?

Al respecto, se hace notar que el artículo 425 tercer inciso de la Constitución de la República del Ecuador señala que: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia”; y respecto a la materia de comunicaciones y telecomunicaciones, la misma Norma Suprema establece en el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: ... El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-15-SIN -CC, caso N.º 008-13- IN.

La ordenanza municipal materia de estudio, establece en su artículo 2, las definiciones de los términos en ella empleados.

Respecto de este tema, la Corte Constitucional en las sentencias Nros. 008-15-SIN- CC y 007-15-SIN-CC, estableció que:

Acorde a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, los términos a utilizarse, así como sus definiciones, serán los constantes en la Ley Especial de Telecomunicaciones, y a falta de ellos, los términos técnicos de telecomunicaciones no definidos en dicha ley, se utilizarán los significados establecidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones, para no incurrir en contradicciones...

Situación que deja ver que el GAD municipal del cantón Palora también extralimita sus funciones respecto de establecer nuevas definiciones, acarreando una afectación a normas jerárquicamente superiores.

En el caso sujeto de análisis se determina que el artículo 2, refiere definiciones en materia de telecomunicaciones, por lo que contraviene el principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República, por haber establecido definiciones que le corresponden jerárquicamente a una ley superior.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad del artículo 2 de la ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón Palora.

4. Las disposiciones contenidas en la ordenanza municipal bajo análisis, ¿vulneran el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?

Hay que destacar que las normas impugnadas de la ordenanza municipal del cantón Palora son las contenidas en los artículos 1, 2, 3 y 18 por lo que al haberse dictaminado la inconstitucionalidad de varios de sus artículos en los problemas jurídicos precedentes, hay que determinar si el artículo 18 de la mencionada ordenanza vulnera el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 300 de la Constitución, para lo cual se utilizará el análisis que ha desarrollado la Corte Constitucional dentro de la sentencia N.º 044-15-SIN-CC, caso N.º 0041-15-IN.

Es relevante establecer que a través de los principios tributarios consagrados en la Constitución, no solo se limita la potestad tributaria de la que goza el Estado,

sino que también a través de dicha limitación, se genera una contrapartida entre las garantías del administrado y las actuaciones del Estado. Es por ello que estos principios inherentes al régimen tributario, a lo que la doctrina ha denominado principios constitucionales tributarios, se encuentran reconocidos en el artículo 300 de la Constitución de la República, el cual señala de manera expresa:

El Régimen Tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos.

La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

Es importante tomar en cuenta la existencia de otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico⁹, 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 Constitución¹⁰.

Dicho esto, en base a los argumentos vertidos por el accionante, corresponde analizar si las tarifas fijadas dentro del artículo 18 de la Ordenanza, correspondientes al cobro de tasas generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras, así como a la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal en el cantón Palora, son contrarias o no al principio constitucional tributario de equidad. Para ello, resulta imprescindible partir de un breve análisis con respecto al tipo de tasa que se está aplicando en la referida ordenanza, así como las características y elementos que la rodean, previstas tanto en la norma como en la doctrina.

En primer lugar, debemos partir del hecho de que una tasa es por esencia una prestación obligatoria en favor del Estado y cuyo origen está establecido en un acto normativo, es decir, un tributo. Por ende, al tratarse de un gravamen impuesto por un gobierno autónomo descentralizado municipal en uso de su

⁹ Código Tributario, artículo 5, señala: “Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad proporcionalidad e irretroactividad”.

¹⁰ 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”.

potestad tributaria prevista en la Constitución de la República¹¹ y la ley¹², 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 el cual 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 el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto bajo la idea de que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

Un segundo hecho generador por el cual un gobierno municipal puede obtener ingresos tributarios por medio de una tasa, es precisamente la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. Circunstancia que difiere de figuras jurídicas como el canon o arrendamiento, en la medida que estos son aplicables ante la utilización privativa de un bien público de uso particular o evidentemente, de un bien privado. En este tipo de tasa es evidente que el gobierno municipal no presta ningún servicio, sino que autoriza que los particulares hagan uso privativo y con fines comerciales de un espacio público de uso común. Precisamente, el hecho de que un particular ejerza actividades dentro de estos espacios de manera exclusiva y diferencial al resto de personas, elimina el sentido de gratuidad que existe en el uso de estos espacios y lo deriva en el nacimiento de una obligación tributaria.

Ahora bien, este segundo hecho generador para el cobro de una tasa, ciertamente ha tenido poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente en lo que se refiere a la fijación de tarifas. No obstante, el COOTAD reconoce este tipo de tasas en su artículo 567, mismo que sirvió de

11 Constitución de la República, artículo 264, establece: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”.

12 Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, artículo 55, estipula: “Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; (...) e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras”.

base legal a fin de que el órgano legislativo del Municipio de Palora pueda crear la ordenanza objeto de análisis.

Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones 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 del cantón Palora, por el uso del espacio físico y aéreo dentro de su jurisdicción territorial, transgrede el principio tributario de equidad y junto a ello, al resto de principios desarrollados en el presente fallo. Dentro de este punto, bien vale la pena puntualizar que dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, no se pretende desconocer la potestad tributaria con la que cuenta de manera inherente el Estado y en este caso en particular los 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, se realizará un examen en términos comparativos de las tarifas fijadas entre la ordenanza vigente dentro del Distrito Metropolitano de Quito y la ordenanza objeto de la presente acción. Ahora bien, es importante señalar que el presente análisis no tiene otra intención que comparar la fijación de tarifas para el cobro de una misma tasa entre gobiernos seccionales que cuentan con iguales atribuciones de índole tributario, siendo claro que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no existe una regulación clara y expresa que disponga a las municipalidades parámetros por los cuales deba fijar las tarifas en tasa por

ocupación de espacio público, más allá de lo previsto en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, conforme se señaló previamente.

Así, la “ordenanza Metropolitana que establece el régimen administrativo y aplicación de la licencia metropolitana urbanística de utilización o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio-LMU 40”¹³, establece dentro de su Capítulo VII, las tasas de utilización privativa o aprovechamiento del espacio público para la instalación de redes de servicio en el Distrito Metropolitano de Quito, en el cual por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, la ordenanza metropolitana fija una tarifa que varía entre los \$ 0.08 y 0.35 anuales por cada metro lineal de cable, dependiendo de la zona territorial en que se ubique dicho material.

Por otro lado, según se establece en el artículo 18 de la ordenanza del cantón Palora, las empresas que ubiquen dicho cableado deben pagar diariamente un valor de \$ 0.02 USD por cada metro lineal de cable tendido, es decir, un valor anual de \$ 7.3 USD por cada metro de cable; por lo tanto, en términos comparativos, esta última tarifa es mucho más alta que la tarifa mayor (\$ 0.35) fijada por el Distrito Metropolitano de Quito.

Al continuar con el análisis del artículo 18 de la ordenanza, se puede observar de igual forma que en el resto de ocupaciones de espacios públicos por los cuales se cobra el tributo se establece una tarifa diaria y no anual. Es así que: 1) En el caso de estructuras metálicas para el uso de comunicación a celulares o canales de televisión, las contribuyentes deberán pagar diariamente el 20% de una remuneración básica unificada, es decir, \$ 73.20 USD diarios, si tomamos en cuenta la RBU fijada para el año 2016¹⁴; 2) Algo parecido acontece con las antenas para servicios celulares, cuya tarifa diaria es del 10% de la RBU; 3) En el caso de las antenas para radio ayuda y radioaficionado la tarifa es de \$ 0.10 USD diarios por concepto de uso de espacio aéreo; 4) En el caso del uso de espacio aéreo a través de las antenas para radio emisoras comerciales, la tarifa asciende a \$ 1.50 USD diarios; 5) Para las antenas parabólicas para recepción de señal comercial de televisión satelital, la tarifa diaria es de \$ 0.03 USD; y, finalmente, 6) Por ocupación de espacio público que se produce con la colocación de un poste, el contribuyente debe pagar la tarifa diaria y permanente de \$ 0.25 USD.

Ahora bien, bajo el ánimo de interpretar estas cifras en relación al impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe técnico elaborado por la Escuela

¹³ Registro Oficial, edición especial N.º 132 del 14 de abril de 2011.

¹⁴ Acuerdo Ministerial N.º 0291 del 21 de diciembre de 2015, suplemento del Registro Oficial N.º 658 del 29 de diciembre de 2015.

Superior Politécnica del Litoral, bajo el título de “Análisis de impuestos y tasas municipales por derecho de vía para infraestructura de internet para ser considerada dentro de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del Ecuador”, que ha servido de base para determinar la constitucionalidad de ordenanzas¹⁵ que contienen similares tasas a las previstas en el artículo 18 de la ordenanza emitida por el GAD municipal de Palora. El cual ciertamente puede orientar a este organismo a identificar si, conforme lo denuncia el accionante, las tarifas fijadas en el artículo 18 de la ordenanza alcanzan valores desproporcionados a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobservado los principios tributarios previamente definidos.

En dicho informe se realiza un primer análisis comparativo entre las tasas que se cobran por igual concepto en varios países y dentro de ellos municipios en el continente americano, dando como conclusión que la carga tributaria en el pago de tasas municipales por “derecho de vía”, es decir, ocupación del espacio público con infraestructura de internet, fluctúa entre el 2.2% hasta el 10% de la facturación anual de las empresas de telecomunicaciones, lo cual es considerado como una carga tolerable.

Por otro lado, en un segundo análisis donde se aplican varias ordenanzas en el Ecuador que han sido denunciadas por su cobro elevado, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual que realiza la empresa por abonado fijo, arrojando como resultado las siguientes cifras:

Facturación anual por abonado fijo	Utilidad anual por abonado fijo	Pago FODETEL anual por abonado fijo	Tasa/Impuesto Municipal anual de ciertos Municipios/ GADS por abonado fijo
\$ 407.04 USD	\$ 28.92 USD	\$ 0.407 USD	\$ 1,460.00 USD

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

¹⁵ Corte Constitucional, sentencias N.º 0042-SIN-CC-2015 y 0043-SIN-CC-2015, entre otras.

país, y puede llegar a ser, de forma injustificada e ilógica, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio ... Por lo que se recomienda un porcentaje de entre el 0% y el 2% de la facturación como impuesto municipal aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando.

En virtud a lo analizado, esta Corte observa que efectivamente que las siete tarifas fijadas dentro del artículo denunciado alcanzan valores excesivos que afectan de manera considerable la economía de las empresas privadas que, bajo el afán de brindar el servicio comercial por el que fueron constituidas, se ven en la necesidad de hacer uso del espacio público, activando el hecho generador de las tasas reguladas en la ordenanza objeto de denuncia y en consecuencia, cumplir con el pago obligatorio de dicho tributo.

A partir de esta realidad, es evidente que las tasas por ocupación de espacio público, previstas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la 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 Palora, atentan contra el principio de no confiscatoriedad, en la medida en que el pago de sus tarifas originan de forma evidente una afectación a la renta o patrimonio del contribuyente, la cual sobrepasa los niveles de carga tributaria que todo contribuyente debe asumir en el pago de sus obligaciones.

De tal manera que no solo se ve comprometida su capacidad de ahorro, sino también la propia posibilidad de obtener una renta como resultado de la actividad económica que realiza, circunstancias que denotan una confiscación a la propiedad, según lo califica la doctrina, particular que ha sido inobservado por el ente legislativo en el ejercicio de su potestad tributaria.

De igual forma, esta Corte considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad ha sido alegada, transgrede el principio tributario de proporcionalidad en la medida que inobservan al concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos que deberá asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, pues recordemos que dicho concepto representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas. En el presente caso, considerando los elevados montos que la Municipalidad del cantón Palora pretende cobrar por concepto de tasas, inobserva la capacidad contributiva de las empresas al existir una desproporcionalidad entre su renta o utilidad y la carga tributaria que implica cumplir con dicha obligación, al punto que este último exceda los propios

ingresos que percibe el contribuyente dentro de su actividad comercial, según se desprende del informe técnico que ha sido materia de análisis.

En igual medida, la inobservancia al principio de capacidad contributiva dentro de los tributos analizados, transgrede a su vez el principio tributario de razonabilidad, considerando que este último promueve la idea de que exista una justicia dentro de toda imposición fiscal, lo cual se puede alcanzar bajo el ideal de que cada sujeto responda según su aptitud de pago; caso contrario, de cobrarse tributos cuyos valores sobrepasen dicha capacidad, el tributo carecerá de razonabilidad.

Finalmente, resta indicar que las tasas normadas en el artículo 18 de la ordenanza, transgreden de igual forma el principio constitucional tributario de equidad en la medida en que dicha imposición confiscatoria, desproporcionada e irracional, dismantela dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

Bajo el paradigma del Estado ecuatoriano como un Estado constitucional de derechos y justicia, cualquier contradicción de disposiciones normativas con el texto constitucional y en la especie con los derechos en ella consagrados será declarada inválida del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Del análisis desarrollado por la Corte Constitucional se evidencia que la norma contenida en el artículo 18 de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Palora, publicada en el Registro Oficial N.º 454 del 9 de marzo de 2015, contravienen la Constitución de la República.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional conmina a la Municipalidad de Palora 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 el presente fallo y en particular al principio de equidad, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

III. DECISIÓN

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

SENTENCIA

1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad planteada.
2. La Corte Constitucional del Ecuador con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Palora, publicada en el Registro Oficial N.º 454 del 9 de marzo de 2015, declara la inconstitucionalidad de lo siguiente:

- 2.1. En el artículo 1, de la palabra “subsuelo” y de la frase “uso del espacio aéreo”; por tanto, el referido artículo constará de la siguiente manera:

Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de estructuras, postes, y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el Cantón PALORA a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes.

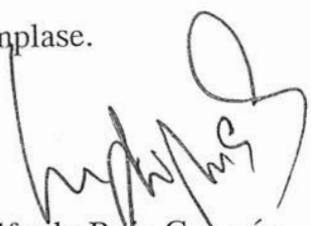
- 2.2. En el artículo 3 primer inciso en la frase “subsuelo y espacio aéreo” en consecuencia, el referido inciso constará de la siguiente forma:

Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.

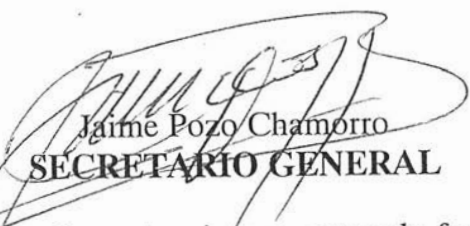
La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad \

con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:

- 2.3. La inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2 y 18 de la ordenanza objeto del presente análisis.
3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Palora a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias Nros. 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional, el 31 de marzo de 2015 y otras similares, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.
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 seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra, Patricio Pazmiño Freire y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 6 de abril del 2016. Lo certifico



JPCH/djs/msb



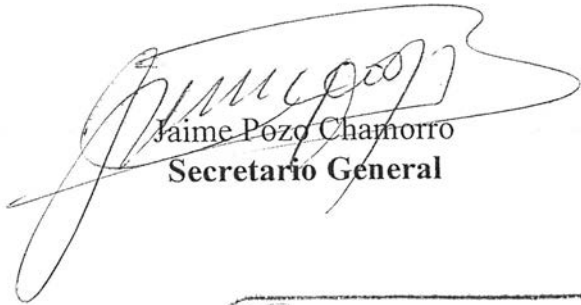
Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL


CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL
Revisado por: <i>Jaime Pozo Chamorro</i>
Quito, a: 19 ABR 2017
<i>Jaime Pozo Chamorro</i> SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0062-15-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 jueves 21 de abril del dos mil dieciséis.- Lo certifico.

JPCH/LFJ


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General



CASO N.º 0062-15-IN

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 22 de febrero de 2017; las 16:40.- **VISTOS:** Agréguese al proceso el escrito de ampliación presentado el 26 de abril de 2016, por el señor Andrés Donoso Echanique, en calidad de procurador judicial de OTECEL S.A., respecto de la sentencia N.º 026-16-SIN-CC, dictada dentro de la causa 0062-15-IN, aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional el 06 de abril de 2016. En lo principal se realizan las siguientes consideraciones: **PRIMERA.-** El señor Andrés Donoso Echanique, en calidad de procurador judicial de OTECEL S.A. solicita ampliación de la sentencia dictada dentro de la presente causa en los siguientes términos: “... Al sintetizar los argumentos de la demanda de Otecel S.A. bajo el título ‘De la demanda de inconstitucionalidad y sus argumentos’, la Sentencia, entre otros recoge el siguiente.’ Finalmente el accionante, expone que la creación de las tasas desproporcionadas en la ordenanza, contravienen los principios constitucionales que rigen la prestación de servicios públicos, en particular los principios de generalidad, uniformidad, eficiencia y calidad; incurriendo en una conducta regresiva en materia de derechos constitucionales restringiendo el contenido de los derechos e infringiendo el deber general del Estado de garantizarlos...’. Pese a que el Pleno de la Corte Constitucional hace referencia expresa a la alegación de mi representada que ha quedado transcrita, ni la parte considerativa (Consideraciones y Fundamentos de la Corte Constitucional) ni la parte resolutive (Decisión) analizan o resuelven el asunto planteado por OTECEL S.A. en relación a los principios constitucionales que regulan la prestación de servicios públicos (...) Con los antecedentes expuestos, en la calidad invocada, solicito que el Pleno de la Corte Constitucional amplíe la Sentencia y atienda, analice y resuelva el asunto (problema jurídico) propuesto por Otecel S.A. en relación con la violación de los principios constitucionales que regulan la prestación de servicios públicos, según se presenta en el apartado 3.3 de la demanda que originó este proceso ...”. **SEGUNDA.-** La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer el pedido de aclaración y ampliación, de conformidad con el artículo 94 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. **TERCERA.-** Esta Corte Constitucional, en su calidad de máximo órgano de administración de justicia constitucional, a través de sus autos definitivos e inapelables, dotados de

fuerza vinculante¹, ha ratificado en varias ocasiones que la aclaración tendrá lugar si la sentencia fuere oscura, y la ampliación procederá cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos. Sobre esta base, esta Corte realizará el análisis del pedido de ampliación solicitado en el presente caso. **CUARTA.-** El artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que: "...El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico [...]". En el presente caso, la acción de inconstitucionalidad de actos normativos fue presentada por el señor Andrés Donoso Echanique, en calidad de procurador judicial de OTECEL S.A., por la cual impugna la constitucionalidad de los artículos 1, 2, 3 y 18 de la ordenanza municipal que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas del cantón Palora. El pleno del organismo, en sentencia de 06 de abril de 2016, resolvió: 1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad planteada. 2. La Corte Constitucional del Ecuador con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respecto de la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Palora, publicada en el Registro Oficial N° 454, de 9 de marzo de 2015, declara la inconstitucionalidad de lo siguiente: 2.1. En el artículo 1, de la palabra "subsuelo" y de la frase "uso del espacio aéreo"; por tanto, el referido artículo constará de la siguiente manera: Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.- Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar por la implantación de estructuras, postes, y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el Cantón PALORA a fin de cumplir con las condiciones de zonificación y reducción del impacto ambiental, sujetos a las determinaciones de las leyes, ordenanzas y demás normativas vigentes. 2.2. En el artículo 3 primer inciso en la frase "subsuelo y

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

espacio aéreo" en consecuencia, el referido inciso constará de la siguiente forma: \\

Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.- La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el uso del suelo, así como con las condiciones generales:

2.3. La inconstitucionalidad por el fondo de los artículos 2 y 18 de la ordenanza objeto del presente análisis. 3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Palora a que en el marco de sus competencias

constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias N.º 007-15-SIN -CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte Constitucional, el 31 de marzo de 2015 y otras similares, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República. 4. Notifíquese, publíquese y cúmplase. **QUINTA.-** Con los antecedentes expuestos, esta Corte procederá a dar contestación al pedido de ampliación formulado, con las siguientes consideraciones: 1) El segundo inciso del artículo 314 de la Constitución de la República determina "... 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". 2) Este organismo constitucional, en su sentencia N.º 0051-16-SIN-CC, a través de la cual resolvió sobre la inconstitucionalidad de la ordenanza municipal que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública; el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes alámbricas o inalámbricas perteneciente a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Pallatanga, determinó que el principio de uniformidad, 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 (...) 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

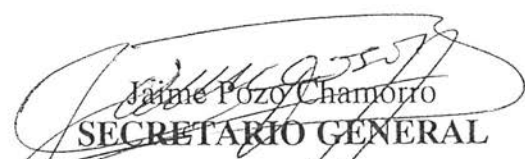
se grava...”². En tal sentido, las compañías operadoras de los servicios de comunicación o telecomunicaciones deben recibir el tratamiento uniforme, por lo que las tasas establecidas en el artículo 18 de la ordenanza analizada, incumplen el principio de uniformidad por cuanto en los demás cantones del país ya se han modificado las respectivas ordenanzas que pretendía regular los recursos antes señalados en función de la prestación de los servicios de comunicaciones y telecomunicaciones. 3) En relación al principio de accesibilidad, cabe señalar que este se verifica con la “...disponibilidad del servicio en condiciones de confort, seguridad e igualdad para todas las personas...”³. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que los montos establecidos en las tasas por la prestación del servicio público de comunicación y telecomunicación no contrarían este principio pues se advierte que tal vulneración se daría hacia los usuarios, por actos u omisiones de las operadoras, como sujetos obligados al pago de las tasas establecidas. 4) En cuanto al principio de regularidad, este Organismo se ha referido en el sentido que los servicios públicos deben prestarse dentro de un marco regulatorio que determine requisitos mínimos de calidad y eficiencia. No obstante el gobierno municipal del cantón Palora, en función del análisis vertido en la sentencia objeto de la presente ampliación, es incompetente para regular cualquier aspecto relacionado con la calidad y eficiencia de los servicios de comunicación y telecomunicación, así como de las frecuencias concesionadas en aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, espacio aéreo o subsuelo; por lo que de allí se incumple con el principio de regularidad de los servicios públicos. 5) Finalmente, en cuanto a los principios de calidad y eficiencia, esta Corte ha señalado que “... obedece a criterios de gestión y estándares establecidos por la norma jurídica respectiva, con el fin de satisfacer plenamente las necesidades y exigencias del usuario. Ello involucra directamente a las compañías operadoras o concesionarias a las que se dirigen las tasas (...) y a la entidad gubernamental que ejerce el control, regulación y administración de las telecomunicaciones, ARCOTEL...”. En ese sentido, el gobierno municipal del cantón Palora, de conformidad con el análisis expuesto en la sentencia cuya ampliación se busca, no es competente para regular asuntos relacionados con la calidad y eficiencia del mismo, por lo que las tasas contempladas en el artículo 18 de la ordenanza impugnada transgreden el principio antes referido. 6) Con base en lo señalado, las tasas creadas bajo la ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 051-16-SIN-CC.

³ Idem.

público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas del cantón Palora, contrarían los principios de uniformidad, regularidad, eficiencia y calidad, establecidos en el artículo 314 de la Constitución de la República. **SEXTA.-** En virtud de lo expuesto, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve aceptar el pedido de ampliación presentado por el señor Andrés Donoso Echanique, en calidad de procurador judicial de OTECEL S.A., en los términos establecidos en la presente providencia. **Notifíquese y cúmplase.-**


Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Pamela Martínez de Salazar y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 22 de febrero de 2017.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/epz



Quito, D. M., 15 de marzo del 2017

SENTENCIA N.º 002-17-SAN-CC

CASO N.º 0031-15-AN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El 5 de octubre de 2015, la abogada Zoila Yolanda Pino Aguayo, por sus propios y personales derechos, presentó a la Corte Constitucional la presente acción por incumplimiento de norma, solicitando que la Empresa PETROECUADOR EP, dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 174 numeral 1 del Código del Trabajo, en concordancia con el artículo 326 numeral 6 de la Constitución de la República.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 5 de octubre de 2015, acorde al inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certifica que en referencia a la acción N.º 0031-15-AN, que contiene la acción por incumplimiento de norma “(...) no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción (...)”; sin embargo dicho documento contiene una nota donde determina que la presente acción tiene relación con el caso N.º 0373-15-JP.

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.

El 1 de diciembre del 2015, la Sala de Admisión, admitió a trámite la presente acción por incumplimiento de norma N.º 0031-15-AN, debiéndose proceder al sorteo correspondiente para su sustanciación.

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.

A fojas 26 del expediente constitucional obra el memorando N.º 1684-CCE-SG-SUS-2015 de 16 de diciembre de 2015, suscrito por el secretario general de este Organismo, donde hace conocer a la doctora Roxana Silva Chicaíza que de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 16 de diciembre de 2015, le correspondió actuar como jueza ponente en la presente causa. Mediante providencia de 25 de agosto de 2016 a las 08:00, la jueza sustanciadora de conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 32 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, avocó conocimiento de la presente causa disponiendo notificar con el contenido de la demanda y esta providencia al legitimado activo, al gerente general y representante legal de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, PETROECUADOR EP, a fin de que se cumpla o se justifique el incumplimiento, conteste la demanda, y se presente las pruebas y justificativos pertinentes, en la audiencia pública señalada para el 30 de agosto de 2016 a las 14:00, diligencia que se encuentra cumplida conforme se desprende a fojas 74 del expediente constitucional, donde consta la razón sentada por la actuaria del despacho, efectuada el 30 de agosto de 2016. Asimismo, se le notificó al procurador general del Estado para los fines pertinentes.

Normas cuyo cumplimiento se demanda

Código del Trabajo, artículo 174:

Casos en los que el empleador no puede dar por terminado el contrato.- No podrá dar por terminado el contrato de trabajo:

1. Por incapacidad temporal para el trabajo proveniente de enfermedad no profesional del trabajador, mientras no exceda de un año.

Lo dispuesto en el inciso anterior no comprende a las excepciones puntualizadas en el artículo 14 de este Código ni al accidente que sufriera el trabajador a consecuencia de encontrarse en estado de embriaguez debidamente comprobado, o a consecuencia de reyertas provocadas por él”.

Constitución de la República del Ecuador, artículo 326:

El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

(...) 6. Toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley.

Detalle de la demanda

La legitimada activa afirma que padeció inmovilidad, congelamiento y fuerte dolor del brazo izquierdo, por lo que el 5 de septiembre del 2014 se sometió a una

intervención quirúrgica en el Hospital Metropolitano de Quito, y debido a una ruptura masiva del manguito rotador del brazo izquierdo se le colocó cuatro anclas para fijar los tendones rotos, por lo que ameritó una larga recuperación mediante rehabilitaciones post quirúrgica correspondientes por varios meses hasta lograr la mayor movilidad posible del brazo operado. Por estos motivos, dice que el médico tratante le prescribió continuar con descanso médico y rehabilitación, situación que fue constatado por la trabajadora social y el médico de su empleadora la empresa PETROECUADOR EP, afirmaciones que se encuentran corroboradas mediante los respectivos certificados y documentos que se encuentran adjuntados en el expediente constitucional.

Indica la accionante que la rehabilitación se inició el 18 de septiembre del 2014 hasta el 19 de diciembre del 2014, lo cual fue aprobado por el IESS, conforme se desprende de los certificados que obra en el proceso constitucional.

Dice que, a pesar de estar con permiso médico obligatorio conferido por el IESS hasta el 19 de diciembre del 2014, cuyo documento adjunta como prueba de lo dicho, su empleadora PETROECUADOR EP el 10 de diciembre del 2014, mediante oficio N.º 33150-AJU-2014 del 8 de diciembre de 2014, a través del gerente general le comunicó en su domicilio, la decisión de dar por terminada la relación laboral que venía manteniendo hasta la fecha, configurándose de esta forma el despido intempestivo directo.

Alega la demandante que el numeral 1 del artículo 174 del Código de Trabajo determina expresamente, los casos en los que el empleador no puede dar por terminado el contrato, siendo uno de ellos “la incapacidad temporal para el trabajo proveniente de enfermedad no profesional del trabajador, mientras no exceda de un año”. Asimismo, cita el artículo 326, numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador que dice: “Toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley”.

Finalmente, menciona la legitimada activa que su incapacidad fue inferior a los seis meses, durante el año 2014. Por tanto, dice que su empleadora debió haber considerado de forma prioritaria su situación de incapacidad por enfermedad y de conformidad con el numeral 6 del artículo 326 de la Constitución, una vez culminada la rehabilitación debió reincorporar a su plaza de trabajo y mantener la relación laboral de acuerdo con la ley, lo que objetivamente no cumplió, sino que por el contrario dio por terminada la relación de trabajo unilateralmente en contra de las mencionadas disposiciones legales.

Petición Concreta

La legitimada activa solicita que la Corte Constitucional ordene el estricto cumplimiento del artículo 174 numeral 1 del Código de Trabajo, concordante con el numeral 6 del artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador, que obliga al empleador, a que una vez culminada la rehabilitación, reincorpore al trabajador a su plaza de trabajo y mantener la relación laboral de acuerdo con la ley. En consecuencia, se deje sin efecto el oficio N.º 33150-AJU-2014 del 8 de diciembre del 2014, por el que dio por terminada la relación de trabajo, y se ordene que la empresa PETROECUADOR EP, la restituya inmediatamente a su puesto de trabajo y cancele todas las remuneraciones y beneficios de orden social y laboral que ha dejado de percibir, desde que fue cesada, por efecto del incumplimiento de las normas infraconstitucionales señaladas.

Prueba del reclamo previo

La legitimada activa indica que realizó el reclamo respectivo el 12 de agosto del 2015, cuya respuesta fue negativa a sus derechos e intereses por parte de la empresa PETROECUADOR EP, mediante el oficio N.º 23467-REL-PLA-2015 de 27 de agosto del 2015.

Audiencia pública

Mediante la razón sentada por la actuaria del despacho el 30 de agosto de 2016 a las 14:05, por la abogada Alejandra Zambrano Torres, se deja constancia que asistieron y expusieron los argumentos de defensa; la legitimada activa Zoila Yolanda Pino Aguayo representada por su abogado patrocinador Hugo Javier del Pozo Vallejo, el legitimado pasivo Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador PETROECUADOR EP por medio del doctor Sebastián Gómez Ruiz, el mismo que presentó pruebas documentales que se anexaron al expediente, los terceros interesados en la causa, la abogada Jenny Veintimilla, delegada de la Procuraduría General del Estado.

En atención a la contestación a la demanda y los documentos agregados al expediente, la jueza sustanciadora, en virtud de haber formado su criterio consideró que no existen hechos que deban justificarse en el presente caso, por lo que no se ordena abrir la causa a prueba toda vez que esta es facultativo del juez.

Contestación a la demanda

De fojas 80 a 83 del expediente constitucional la empresa pública de Hidrocarburos del Ecuador PETROECUADOR EP comparece y en lo principal manifiesta que la

relación laboral con la señora Zoila Yolanda Pino Aguayo, terminó ~~por despido~~ intempestivo, suscribiendo el acta de finiquito el 5 de febrero de 2014, recibiendo por liquidación la cantidad de USD \$ 58.100,34, siendo su último cargo el de “abogada de Patrocinio”.

Indica que el 14 de abril de 2015, la accionante presentó una acción de protección ante el juez de inquilinato y relaciones vecinales de Quito, judicatura que mediante sentencia del 4 de mayo de 2015, resolvió negar la acción planteada. Al no ser favorable el fallo de primera instancia, la legitimada activa interpuso el recurso de apelación, siendo resuelto por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, mediante sentencia del 11 de julio de 2015, confirmando la decisión recurrida, es decir, se negó nuevamente la acción de protección.

El legitimado pasivo dice que la accionante no llegó a determinar que se le haya vulnerado derechos constitucionales y mucho menos el incumplimiento del artículo 174 numeral 1 del Código de Trabajo, razón por la que la acción por incumplimiento de norma, resulta improcedente.

Aduce que el reclamo previo no ha sido cumplido, en virtud de que no ha existido incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 174 numeral 1 del Código de Trabajo, en este sentido la petición realizada por la señora Pino a la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador PETROECUADOR EP, solicitando se le restituya a su puesto de trabajo y se le cancele las remuneraciones que dejó de percibir, tiene como propósito vulnerar el derecho constitucional de PETROECUADOR EP en lo referente a la libre contratación.

Alega que la inadecuada solicitud realizada por la legitimada activa a PETROECUADOR EP fue contestada en el plazo de 15 días mediante oficio N.º 23467-REL-PLA-2015, por lo que no puede constituirse en incumplimiento, tanto más cuando la contestación se realiza en base a los antecedentes del proceso de desvinculación y las acciones constitucionales que tomó la señora Pino, con lo que demuestra que PETROECUADOR EP lo único que hizo fue cumplir con lo ordenado por los jueces constitucionales en sentencia de acción de protección N.º 17404-2015-00513, por lo que el oficio N.º 23467-REL-PLA-2015, no reúne los requisitos señalados en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, pues este no configura ningún incumplimiento o negativa a la petición realizada por la actora, ni por acción u omisión.

Finalmente, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador PETROECUADOR EP, menciona que los fundamentos de hecho de la acción por ~~incumplimiento~~ de norma, indica que en el mes de septiembre de 2014 la ex

servidora se sometió a una intervención quirúrgica en el manguito rotador del hombro izquierdo, sin embargo, esta condición de salud no ha sido calificada como enfermedad no profesional ni catastrófica como lo señalaba inicialmente, al punto que la propia accionante no vio necesario comunicar la existencia de la presunta enfermedad no profesional dentro de los tres días desde que se suscitó la misma, pues así lo certificó la Inspectoría de Trabajo de Pichincha mediante oficio N.º MDT-DSG-2015-0647, con lo que se configura la inexistencia de la enfermedad no profesional conforme lo establece el artículo 177 del Código de Trabajo, que señala lo siguiente: “El trabajador que adoleciere de enfermedad no profesional deberá comunicar este particular, por escrito, al empleador y a la inspección del trabajo respectiva, dentro de los tres primeros días de la enfermedad. Si no cumpliera esta obligación se presumirá que no existe la enfermedad”. Por lo expuesto, solicita se rechace la acción por incumplimiento de norma propuesta por la señora Zoila Pino.

Terceros con interés

Procuraduría General del Estado

A fojas 76 y 77 del expediente constitucional dicha entidad comparece y en lo principal manifiesta que el fondo de la acción constitucional es la inconformidad de la accionante con su desvinculación laboral de la PETROECUADOR EP, con la consecuente suscripción de un acta de finiquito.

Que la acción por incumplimiento no procede porque contraviene lo dispuesto en el artículo 10 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con el artículo 55 numeral 5 de la misma ley, pues, la accionante interpuso otra garantía constitucional por el mismo acto, contra el mismo demandado y con la misma pretensión, esto es, una acción de protección, cuya resolución, al no resultar favorable a sus intereses, fue apelada ante el superior, obteniendo, la confirmación de la sentencia del inferior, precisamente por tratarse de un asunto infraconstitucional (N.º 0513-2015-AP).

Dice que en un franco abuso del derecho, interpone la acción por incumplimiento de norma, la cual tampoco es procedente, puesto que lo que se ha discutido desde el inicio es su inconformidad con su desvinculación laboral de PETROECUADOR EP, lo cual tenía otro mecanismo judicial para impugnarlo, esto es, ante la justicia ordinaria: juez de lo laboral; por lo tanto, incurre en la causal tercera de inadmisión constante en el artículo 56 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Finalmente, expresa que la pretensión de la accionante se torna en un imposible jurídico de atender, requerir que se le restituya a su puesto de trabajo, se le cancele los haberes supuestamente dejados de percibir, es totalmente ajeno a la naturaleza de la presente acción.

Por los argumentos expuestos, solicita se rechace la presente acción por incumplimiento, por improcedente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436, numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 3 numeral 8 literal a y 43 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

La accionante Zoila Yolanda Pino Aguayo, se encuentra legitimada para proponer la presente acción por incumplimiento de norma en virtud de lo dispuesto en el artículo 439 de la Constitución, que establece que: “las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

Finalidad de la acción por incumplimiento

De conformidad con el artículo 436 numeral 5 de la Constitución de la República del Ecuador, la acción por incumplimiento es una garantía jurisdiccional para tutelar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos; por tanto, consiste en una vía procesal para reclamar, ante la Corte Constitucional, el cumplimiento de alguna disposición que contenga la obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, que consta en la normativa del sistema jurídico ecuatoriano; de esa forma, esta acción debe garantizar su aplicación en la instancia constitucional, para evitar la vulneración de derechos constitucionales, así como para repararlos.

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

La naturaleza jurídica y finalidad de esta acción por incumplimiento de sentencias constitucionales es una atribución dada a la Corte Constitucional como órgano máximo de control, interpretación y administración de justicia constitucional. En este orden de ideas, la acción por incumplimiento cumple una doble función: la primera es la de garantizar un efectivo recurso para la protección de derechos constitucionales por medio de la ejecución de la sentencia; el segundo objetivo es dar primacía a las normas y derechos contenidos en la Constitución.

Planteamiento de los problemas jurídicos

De lo establecido en el expediente constitucional, corresponde a este Organismo constitucional determinar si la Empresa PETROECUADOR EP, a través de su gerente y representante legal, incumplió con el mandato del artículo 174 numeral 1 del Código de Trabajo, concordante con el numeral 6 del artículo 326 de la Constitución de la República, para lo cual corresponde analizar si las referidas disposiciones jurídicas contienen una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible (**contenido de la obligación**); y, si la acción por incumplimiento de norma como garantía jurisdiccional en la vía constitucional es procedente para demandar su incumplimiento, o si en su lugar existe otro mecanismo judicial en la vía ordinaria para el efecto (**vía jurisdiccional**). En consecuencia, para resolver la causa, esta Corte efectúa los siguientes problemas jurídicos:

1. Las normas previstas en los artículos 174 numeral 1 del Código de Trabajo y 326 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, cuyo cumplimiento se demanda ¿contienen una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible?
2. ¿Existe incumplimiento de las normativas previstas en los artículos 174 numeral 1 del Código de Trabajo y 326 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, por parte del gerente y representante legal de la Empresa PETROECUADOR EP?

Argumentación de los problemas jurídicos

1. Las normas previstas en los artículos 174 numeral 1 del Código de Trabajo y 326 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, cuyo cumplimiento se demanda ¿contienen una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible?

La legitimada activa Zoila Yolanda Pino Aguayo, aduce que la incapacidad proveniente de enfermedad no profesional que padeció, fue inferior a los seis meses, durante el año 2014. Por tanto, dice que su empleadora debió haber considerado de forma prioritaria su situación de incapacidad y que de conformidad con el numeral 6 del artículo 326 de la Constitución, una vez culminada la rehabilitación, debió reincorporarse a su trabajo y mantener la relación laboral de acuerdo con la ley, lo que objetivamente incumplió; por el contrario, dio por terminada la relación de trabajo unilateralmente.

En este contexto, la Corte Constitucional verificará si en efecto las normativas señaladas contienen los elementos característicos que se menciona en el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador, y artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, cuyo contenido, en su orden, dice lo siguiente:

La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, **cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible**. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.

Objeto y ámbito. - La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el incumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos.

Esta 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". (Énfasis añadido)

Desde esta perspectiva constitucional y legal, son condiciones *sine qua non* para la procedencia de la acción por incumplimiento, que la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue, contenga una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, las mismas que deberán asistir de manera simultánea, unívoca y concordantemente dentro de la normativa cuyo cumplimiento se demanda; y, de no constatar los elementos mencionados o si falta o carece de una de ellas, no procede la acción y deberá ser denegada por la Corte Constitucional.

En este orden, corresponde determinar si las normas cuyo cumplimiento se demanda contiene una obligación con las características antes mencionadas. De esta forma, la Corte determina como primer punto de análisis, verificar la existencia de una obligación de hacer o no hacer contenida en las normas *ut supra*, para luego proceder con el análisis de los requisitos de la obligación respecto a los parámetros antes señalados.

Verificación de la existencia de una obligación de hacer o no hacer contenida en las normas

Es importante precisar que la doctrina ha establecido que una obligación de hacer se refiere a aquella en que cada persona se obliga a realizar un determinado hecho; mientras que la obligación de no hacer, la persona debe abstenerse de efectuar determinado hecho que de no existir la obligación podría realizarse¹. En otras palabras, la obligación de hacer o no hacer contenida en la acción por incumplimiento se verifica cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta por dos partes, por la cual una de ellas debe efectuar o abstenerse de realizar conforme lo ordenado en la normativa, y la otra, que debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento.

Ahora bien, con la finalidad de advertir si la norma contiene una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible, a continuación se transcribe el contenido de las normativas, materia de esta acción:

Código del Trabajo, artículo 174:

Casos en los que el empleador no puede dar por terminado el contrato.- No podrá dar por terminado el contrato de trabajo:

1. Por incapacidad temporal para el trabajo proveniente de enfermedad no profesional del trabajador, mientras no exceda de un año.

Lo dispuesto en el inciso anterior no comprende a las excepciones puntualizadas en el artículo 14 de este Código ni al accidente que sufriera el trabajador a consecuencia de encontrarse en estado de embriaguez debidamente comprobado, o a consecuencia de reyertas provocadas por él.

Constitución de la República del Ecuador, artículo 326:

El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

(...) 6. Toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley.

¹ René Ramos Pazos. "De las obligaciones", Colección de Manuales Jurídicos, editorial jurídica de Chile. Chile 1999, página 52.

Esta magistratura constitucional, al efectuar el análisis de los casos Nros. 0014-12-AN² y 0052-13-AN³, concernientes a los elementos de la obligación, diseñó el contenido de la misma en tres parámetros que son: **i.** El titular de la obligación. **ii.** El contenido de la obligación, y **iii.** El obligado a ejecutar. Por tanto, siguiendo la estructura planteada por este Organismo, a continuación se analizará cada uno de ellos a fin de determinar si las normas contienen una obligación de hacer o no hacer.

Titular de la obligación

Este elemento se refiere a las personas en favor de quienes se debe ejecutar la misma. De esta manera, de la lectura del artículo 174 numeral 1 del Código de Trabajo se desprende que el titular de una supuesta obligación es la trabajadora o el trabajador bajo relación de dependencia. Asimismo, de conformidad al artículo 326 numeral 6 de la Constitución, toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tiene derecho a ser reintegrada al trabajo una vez superada la incapacidad temporal, mientras no exceda de un año, en la especie, la abogada Zoila Yolanda Pino Aguayo, pretende ser reintegrada a su trabajo que mantenía en la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, PETROECUADOR EP, entidad pública en la que prestó sus servicios lícitos y personales en calidad de abogada de Patrocinio por veintidós años consecutivos, habiendo sido separada intempestivamente.

Contenido de la obligación

Este elemento refleja las obligaciones a ser cumplidas por el órgano administrativo: a) De conformidad al artículo 174, numeral 1 del Código de Trabajo, el empleador no puede dar por terminado el contrato de trabajo, por incapacidad temporal para el trabajo proveniente de enfermedad no profesional del trabajador, mientras no exceda de un año; b) En atención al artículo 326, numeral 6 de la Constitución, la obligación de reintegrar al trabajo y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley. Es decir, la obligación en favor de la accionante Zoila Yolanda Pino Aguayo, consistiría en no darse por terminado el contrato y a reintegrarla al trabajo y a mantener la relación laboral, una vez superada la incapacidad.

Ahora bien, la enfermedad no profesional del trabajador que se refiere el artículo 174 numeral 1 del Código de Trabajo, por mandato del artículo 177 *ibidem*², para

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SAN-CC, caso N.º 0014-12-AN del 25 de abril de 2013.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 003-16-SAN-CC, caso N.º 0052-13-AN del 13 de abril de 2016.

² Código de Trabajo, artículo 177.- “El trabajador que adoleciere de enfermedad no profesional deberá comunicar este particular, por escrito, al empleador y a la inspección del trabajo respectiva, dentro de los tres primeros días de la enfermedad. Si no cumpliere esta obligación se presumirá que no existe la enfermedad”.

ser considerado como tal, requiere que la trabajadora o el trabajador comunique o informe por escrito tanto a su empleadora como a la Inspección de Trabajo respectiva. De no hacerlo se considera inexistente la enfermedad no profesional. En otras palabras, existe una condición para que opere el contenido de la obligación que se verifica en este caso concreto.

A fojas 61 del expediente constitucional, consta la contestación emitida por el licenciado Christian Fernando Flores Olmedo, coordinador de la Secretaría Regional Quito, del Ministerio de Relaciones Laborales, referente al pedido que hiciera la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador PETROECUADOR EP, sobre la certificación si la señora Zoila Yolanda Pino Aguayo, notificó en el término legal al Ministerio de Relaciones Laborales sobre su enfermedad. En la comunicación emitida por dicho funcionario se señala que de la revisión de las fechas en las que la trabajadora debió haber realizado no existe registro; es decir, la accionante Zoila Yolanda Pino Aguayo, omitió la comunicación que se refiere el artículo 177 del Código de Trabajo. En tal virtud, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador PETROECUADOR EP, no se encuentra conminado en el contenido de la obligación por la omisión de la propia accionante.

Obligado a ejecutar

Del texto de la norma antes transcrita se colige que el obligado a ejecutar la obligación antes descrita es el propio organismo estatal, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, PETROECUADOR EP, a través de su gerente y representante legal, quien resulta ser el encargado de no dar por terminado el contrato de la persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad no profesional.

Una vez determinado que la norma –materia de esta acción– contiene la obligación de hacer, corresponde analizar los requisitos de la obligación respecto a si es clara, expresa y exigible para que opere el incumplimiento demandado.

En cuanto a contener una obligación clara

Al respecto, este Organismo constitucional considera que la claridad de una obligación concurre cuando su interpretación es evidente y no requiere de interpretaciones extensivas para poder ser identificada como obligación, es decir, una obligación es clara cuando tanto los elementos que la constituyen como su alcance son completamente determinables con la lectura de la norma, sin que se necesite de ninguna interpretación para establecer cuál es la obligación de hacer o no hacer³. En el presente caso, se encuentra que la obligación contenida en el

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 007-15-SAN-CC, caso N.º 0022-14-AN del 10 de junio de 2015.

artículo 174 numeral 1 del Código de Trabajo, así como en el artículo 326 del Constitución de la República, goza de claridad, por cuanto de la lectura de las mismas, se establece con precisión que el empleador – PETROECUADOR EP– no puede dar por terminado el contrato cuando el trabajador se encuentre en incapacidad temporal proveniente de enfermedad no profesional del trabajador, mientras no exceda de un año; y una vez rehabilitada, debe ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral.

En efecto, vemos que la norma contenida en el artículo 174 numeral 1 del Código de Trabajo y el artículo 326 numeral 6 de la Constitución, se refiere exclusivamente que la trabajadora o el trabajador, una vez rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tiene derecho a ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral, y el empleador no puede dar por terminado el contrato. De esta manera, permite al trabajador el ejercicio de los derechos laborales; siempre y cuando el contenido de la obligación se haya configurado integralmente observando las normativas pertinentes para el efecto.

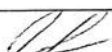
Obligación expresa

Este requisito, necesario para la procedencia de una acción por incumplimiento, requiere la concurrencia unívoca y simultánea de dos aspectos: a) Tiene su fundamento en que la obligación debe constar escrita en el texto de la norma, es decir, de forma literal y que bajo ninguna circunstancia sea el resultado de la interpretación personal del operador jurídico; b) La norma debe contener el procedimiento a seguir para la ejecución de la misma. En aquel sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que:

El segundo requisito para la procedencia de una acción por incumplimiento es que la obligación sea expresa, es decir, cuando de la redacción de la misma, aparece la obligación de forma manifiesta. En otras palabras, una obligación se constituye en expresa cuando existe una constancia documentada de la existencia de una obligación, **conteniendo la forma en la cual debe plasmarse la ejecución de la misma (...)** es decir, se encuentra plasmada dentro de la norma jurídica a través de su escritura (...)⁴ (Énfasis añadido).

En el caso *sub judice*, de la revisión del artículo 174 numeral 1 del Código de Trabajo, objeto de la presente acción, se observa que si bien es cierto contiene una obligación expresa, por cuanto se encuentra plasmada en el texto mismo de las normas cuyo cumplimiento se demanda dice: “(...) el empleador no puede dar por terminado el contrato (...) por incapacidad temporal para el trabajo proveniente de enfermedad no profesional del trabajador, mientras no exceda de un año”; sin embargo, dicha normativa legal no establece en ella el procedimiento que debe ser observado para su cumplimiento o ejecución. Por consiguiente, la obligación no es

⁴ Ibid.



expresa en su integralidad de los aspectos referidos anteriormente, toda vez que no ha establecido su procedimiento de ejecución a favor del titular de la obligación.

Del mismo modo, el numeral 6 del artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador, establece uno de los principios que rige en el derecho laboral ecuatoriano, en tal virtud, únicamente contiene efecto declarativo del principio laboral al acreditar un hecho o una situación jurídica, sin incidir directamente sobre la persona particular, por lo tanto, no consagra expresamente una obligación expresa de hacer, y tampoco establece un procedimiento para la ejecución de la obligación a favor del trabajador.

En consecuencia, al carecer las normativas de una obligación expresa en su integralidad, es decir, al no estar presente de manera simultánea, unívoca y concordante con otros elementos examinados anteriormente, su falta hace que esta acción sea denegada.

En cuanto a la exigibilidad

Finalmente, este parámetro está conformado por el deber de cumplir que hace referencia al acatamiento de normas constitucionales e infraconstitucionales donde se encuentran plasmadas el debido proceso para su exigibilidad, y por el derecho a exigir el cumplimiento de la obligación que tiene relación directa con la determinación del sujeto o sujetos que llevarán a efecto el mismo⁵. Es decir, una obligación se vuelve exigible cuando concurren tanto el deber de cumplir como el derecho de exigir el cumplimiento de su contenido, siendo que el deber de cumplir está relacionado en forma directa con el acatamiento de normas constitucionales e infraconstitucionales, mientras que el derecho a exigir el cumplimiento de la obligación tiene relación directa con la determinación del sujeto o sujetos que llevarán a efecto el mismo.

El objetivo de esta acción es garantizar los derechos de las personas frente a la inobservancia de una norma que contenga una obligación de hacer o no hacer que no solo debe ser clara y expresa, sino también exigible en la vía o canal judicial correspondiente, es decir, ante un juez competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento en el marco del debido proceso, pues, así lo advierte el artículo 76 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador.

Ahora bien, el oficio N.º 33150-AJU-2014 del 8 de diciembre de 2014, a través del cual el gerente y representante legal de la Empresa PETROECUADOR EP le comunicó la decisión de dar por terminada la relación laboral que venía manteniendo hasta esa fecha con la abogada Zoila Yolanda Pino Aguayo en la

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 0013-15-SAN-CC, caso N.º 0047-13-AN del 21 de octubre de 2015.

Empresa PETROECUADOR EP, se encuentra concatenado con la figura del despido intempestivo directo del trabajo, previsto en el artículo 188 del Código de Trabajo⁶. En otras palabras, consiste en la facultad y por consiguiente, la obligación que tiene todo empleador que despidiere al trabajador, indemnizar de conformidad con el tiempo de servicio y la escala establecida en dicho precepto legal.

Dicho sea de paso, la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador PETROECUADOR EP, ahora legitimada pasiva, como causante del despido intempestivo en contra de la legitimada activa, las partes han suscrito el acta o documento de finiquito, entregando dentro del citado instrumento a favor de la extrabajadora Zoila Yolanda Pino Aguayo, por concepto de liquidación de todos y cada uno de los haberes a que tiene derecho la trabajadora, la cantidad de cincuenta y ocho mil cien dólares de los Estados Unidos de América con treinta y cuatro centavos (USD \$ 58.100,34), conforme se desprende de fojas 96 a 98 del expediente constitucional.

De allí que, dada la naturaleza de la impugnación y reclamo de la accionante en esta garantía jurisdiccional en relación con las normativas cuyo cumplimiento se verifica, tanto el deber de cumplimiento como el derecho de exigir el cumplimiento de su contenido determinados en las referidas disposiciones jurídicas, carecen de su exigibilidad por cuanto el empleador PETROECUADOR EP optó unilateralmente dar por terminado la relación laboral mediante el acta de finiquito, y por lo tanto, habría cumplido con su deber de indemnizar a favor de la extrabajadora Zoila Yolanda Pino Aguayo. Por otra parte, conforme ha manifestado esta Corte en casos anteriores, cabe indicar que el examen respecto a la afectación o no de derechos del trabajador mediante actos u omisiones

⁶ Código del Trabajo, Art. 188.- Indemnización por despido intempestivo.- El empleador que despidiere intempestivamente al trabajador, será condenado a indemnizarlo, de conformidad con el tiempo de servicio y según la siguiente escala:

Hasta tres años de servicio, con el valor correspondiente a tres meses de remuneración; y,

De más de tres años, con el valor equivalente a un mes de remuneración por cada año de servicio, sin que en ningún caso ese valor exceda de veinte y cinco meses de remuneración.

La fracción de un año se considerará como año completo.

El cálculo de estas indemnizaciones se hará en base de la remuneración que hubiere estado percibiendo el trabajador al momento del despido, sin perjuicio de pagar las bonificaciones a las que se alude en el caso del artículo 185 de este Código. Si el trabajo fuere a destajo, se fijará la remuneración mensual a base del promedio percibido por el trabajador en el año anterior al despido, o durante el tiempo que haya servido si no llegare a un año.

En el caso del trabajador que hubiere cumplido veinte años, y menos de veinticinco años de trabajo, continuada o interrumpidamente, adicionalmente tendrá derecho a la parte proporcional de la jubilación patronal, de acuerdo con las normas de este Código.

Las indemnizaciones por despido, previstas en este artículo, podrán ser mejoradas por mutuo acuerdo entre las partes, mas no por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje.

Cuando el empleador deje constancia escrita de su voluntad de dar por terminado unilateralmente un contrato individual de trabajo, esto es, sin justa causa, la autoridad del trabajo que conozca del despido, dispondrá que el empleador comparezca, y de ratificarse éste en el hecho, en las siguientes cuarenta y ocho horas deberá depositar el valor total que le corresponda percibir al trabajador despedido por concepto de indemnizaciones.

✓ Si el empleador en la indicada comparecencia no se ratifica en el despido constante en el escrito pertinente, alegando para el efecto que el escrito donde consta el despido no es de su autoría o de representantes de la empresa con capacidad para dar por terminadas las relaciones laborales, se dispondrá el reintegro inmediato del trabajador a sus labores".

específicos es propio de otras acciones⁷. Asimismo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, advierte que la acción por incumplimiento no procede si existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma⁸.

Por consiguiente, la exigibilidad de la obligación debe ser satisfecha observando el debido proceso, es decir, en la vía jurisdiccional ordinaria, esto es, ante la Unidad Judicial de lo Laboral, judicatura que tiene competencia expresa para tal efecto. En tal virtud, no es exigible mediante esta garantía jurisdiccional.

2. ¿Existe incumplimiento de las normativas previstas en los artículos 174 numeral 1 del Código de Trabajo y 326 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, por parte del gerente y representante legal de la Empresa PETROECUADOR EP?

El artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, prescribe que:

Con el propósito de que se configure el incumplimiento, la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla. Si se mantuviera el incumplimiento o **la autoridad pública** o persona particular **no contestare el reclamo en el término de cuarenta días, se considerará configurado el incumplimiento**". (Énfasis añadido).

En el presente caso, de la revisión de autos se desprende que el reclamo presentado por la accionante a la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador PETROECUADOR EP, para que esta le restituya a su puesto de trabajo y se le cancele las remuneraciones que dejó de percibir, ha sido atendida dentro del término legal mediante oficio N.º 23467-REL-PLA-2015 que obra de fojas 3 a 5 del expediente, el mismo que entre otras cosas dice:

... 1. El 08 de diciembre de 2014 la EP PetroEcuador le notifica mediante oficio No 33150-AJU-2014, la terminación de la relación laboral, fundamentada en el numeral 16 del artículo 66 de la Constitución de la República del Ecuador, en el numeral 4 del artículo 30 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y en el artículo 95 de la norma interna de administración de Talento Humano aprobada con resolución No DIR-EPP-36-2013 de 26 de noviembre de 2013 y modificada mediante resolución No DIR-EPP-06-2014 de 03 de junio de 2014. (...) 2. El 15 de febrero de 2015, usted suscribe el acta de finiquito mediante el cual la empresa EP PetroEcuador liquida en forma pormenorizada

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-16-SAN-CC de 6 de abril de 2016, dentro del caso Nros. 039-10-AN y 033-12-AN acumulados, publicado en el Registro Oficial Suplemento N.º 799 de 18 de julio de 2016, pág. 100.

⁸ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 56.- La Acción por incumplimiento no procede en los siguientes casos: (...) 3. Si existe otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma, sentencia, decisión o informe, salvo en los casos en los cuales, de no admitirse la acción por incumplimiento, se provoque un perjuicio grave e inminente para el accionante".

todos y cada uno de los haberes a los que como ex trabajadora tenía derecho. (...) Por lo expuesto, y conforme se desprende de las decisiones judiciales en las cuales se deja constancia de que no existe ninguna vulneración de derechos constitucionales en contra de la señora Zoila Yolanda Pino Aguayo, sino al contrario la empresa EP PetroEcuador, dio por terminada la relación laboral observando los preceptos constitucionales y legales, pues incluso la empresa ha cancelado de forma oportuna los haberes laborales a los que usted tenía derecho, circunstancias por las que no se atiende de forma favorable su petición.

De esta manera se puede observar que el legitimado pasivo atendió negativamente el reclamo de la legitimada activa, es decir, la autoridad accionada cumplió en contestar la solicitud planteada por la extrabajadora y ahora accionante Pino Aguayo; y, por otra parte, es importante señalar, que el citado oficio N.º 23467-REL-PLA-2015, obedeció y se basa en una de sus partes a las decisiones jurisdiccionales adoptadas dentro de la acción de protección N.º 17404-2015-00513 y al acta de finiquito laboral del 29 de enero de 2015 suscrita por las partes en litigio ahora, conforme se desprende de fojas 96 a 98 del proceso constitucional, evidenciándose con certeza plena únicamente la inconformidad de la accionante con su desvinculación laboral de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, PETROECUADOR EP, dada la suscripción de un acta de finiquito.

Por lo expuesto, esta Corte observa que las normas objeto de la presente acción por incumplimiento, no ha configurado integralmente el contenido de la obligación de hacer, expresa y exigible en favor de la accionante, por lo tanto, no se cumple con los requisitos de procedencia exigidos por la jurisprudencia constitucional.

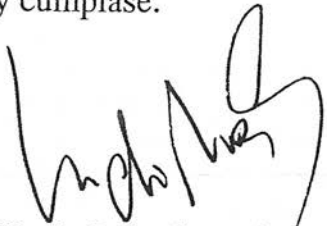
III. DECISIÓN

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:

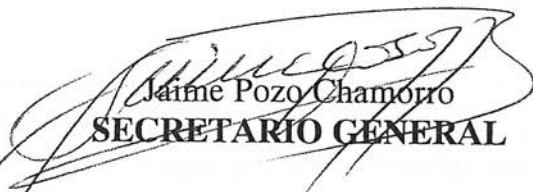
SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración a derechos constitucionales.
2. Negar la acción por incumplimiento planteada.

3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

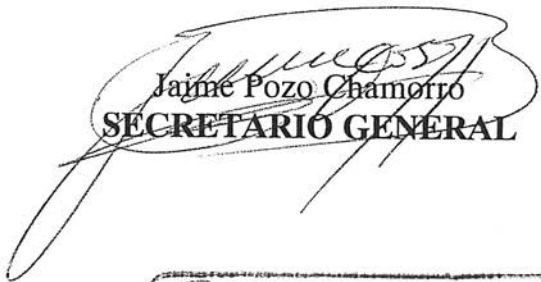


Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiña Martínez, Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordenana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 15 de marzo del 2017. Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

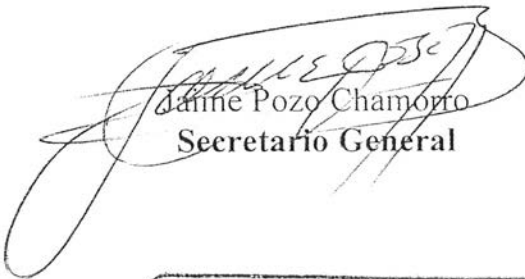
JPCH/msb



CASO Nro. 0031-15-AN

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 27 de marzo del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

JPCH/JDN


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General



Quito, D. M., 25 de enero de 2017

SENTENCIA N.° 002-17-SIS-CC

CASO N.° 0010-09-IS

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

El ciudadano Juan Alfredo Lewis Moreira en calidad de mandatario de la señora María Haydee Moreira Baquerizo, viuda de Lewis, presenta una acción de incumplimiento de sentencia, respecto de la resolución emitida dentro de la acción de amparo constitucional N.° 336-98, por el juez encargado del Juzgado Primero de lo Civil de Los Ríos.

En virtud del sorteo realizado el 16 de junio de 2009, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Régimen de Transición publicado con la Constitución de la República del Ecuador, y según lo dispuesto en el artículo 10 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional del Ecuador, para el período de transición, el juez constitucional Edgar Zárate Zárate avocó conocimiento de la acción de incumplimiento de sentencia constitucional N.° 0010-09-IS.

Según lo establecido en los artículos 25 y 27 del Régimen de Transición de la Constitución de la República, el 6 de noviembre de 2012, fueron posesionados los jueces de la Primera Corte Constitucional ante la Asamblea Nacional.

De conformidad con lo previsto en la segunda disposición transitoria de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y en virtud del sorteo de causas que se iniciaron bajo el régimen de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, efectuado en el Pleno del Organismo el 3 de enero de 2013, avocó conocimiento de la causa N.° 0010-09-IS la Segunda Sala de Sustanciación de la Corte Constitucional, integrada por los jueces constitucionales Marcelo Jaramillo Villa, Patricio Pazmiño Freire y Wendy Molina Andrade.

De acuerdo al sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 8 de febrero de 2013, y de conformidad con lo dispuesto en la normativa contenida en el artículo 15 de las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional, para el período de transición, le correspondió sustanciar la presente causa a la jueza constitucional Wendy Molina Andrade.

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 el despacho del juez constitucional, Patricio Pazmiño Freire, pasen a conocimiento de la referida jueza constitucional.

Texto de la decisión cuyo cumplimiento se demanda

La accionante alega el incumplimiento de la resolución de 15 de diciembre de 1998, dictada por el juez primero de lo civil de Los Ríos (E), dentro de la acción de amparo constitucional N.º 336-98, cuyo texto relevante es el siguiente:

SEXTO.- El Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA, no ha justificado haber pagado el precio de la expropiación a los propietarios del predio del Salto como era su obligación (...) ni tampoco se encuentran registrados los bonos de la clase “B” con lo cual queda demostrado que el Ministerio de Finanzas, jamás emitió los bonos de la reforma agraria a favor de Juan Alfredo Moreira, Arturo Moreira Baquerizo, por cuyo motivo no llegaron al Departamento Financiero del INDA, para que estos a su vez lo entreguen a los propietarios de las tierras para que sean cobrados. **SEPTIMO.-** En cuanto a los daños y perjuicios demandados como consecuencia del acto ilegítimo dictado por el Director Ejecutivo del extinto IERAC, al igual que el enriquecimiento sin causa e injusto que hace alusión el recurrente en su demanda, ha sido probado con los instrumentos públicos que obran a fojas 1, 2, 3, 4, y 8 de los autos y el correspondiente certificado del Registrador de la Propiedad del Cantón Babahoyo (...) No habiendo más consideraciones que hacer este Juzgado Primero de lo Civil de Babahoyo, declara con lugar el recurso de amparo constitucional interpuesto por haberse violado los artículos: 16, 30 y 33 de la Constitución Política del Estado vigente desde el 10 de agosto de 1998, disponiéndose: Observar la conducta del Ing. Jorge Cevallos Valarezo Director Ejecutivo del INDA por la violación de las normas constitucionales actualmente en vigencia. Excitar al Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA (...) cumpla y haga cumplir las normas constitucionales contempladas en los

artículos 30, 33 y 16 de la Constitución Política del Estado. La suspensión definitiva de los efectos de la resolución dictada por el Director Ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización IERAC, el 17 de marzo de 1978 (...) mediante la cual fue expropiado el predio “El Salto” de la jurisdicción de la parroquia Pimocha, cantón Babahoyo, provincia de Los Ríos (...) La suspensión definitiva del auto de adjudicación expedida por el Director Ejecutivo del extinto Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización IERAC el 26 de junio de 1979 mediante la cual se adjudica a favor de la Cooperativa “Nueva Esperanza del Salto” 2.025, 70 hectáreas de terreno del predio El Salto (...) Se declara con lugar el pago de indemnización por los perjuicios ocasionados a la propiedad privada como consecuencia del acto administrativo ilegítimo expedido por el EX – IERAC, de acuerdo a lo previsto en el Art. 20 de la Constitución Política del Estado...

De la demanda y sus argumentos

En lo principal, el accionante señala que, mediante providencia de 2 de abril de 2009, el juez encargado del Juzgado Primero de lo Civil de Los Ríos “...mutila de manera grotesca y malintencionada el amparo constitucional N.º 336-98 dictado el 15 de Diciembre de 1998...”, al no hacer cumplir lo dispuesto en los artículos 16, 30 y 33 de la Constitución Política de la República, promulgada en 1998.

Agrega que el juez *a quo* ha confundido “... deliberadamente y con el ánimo de causar daño...”, el pago del justo precio contemplado en el artículo 33 de la Constitución de 1998, el cual a su criterio, es aquel contemplado en el avalúo comercial actualizado del predio que fue expropiado, más la indemnización por los perjuicios ocasionados a la propiedad privada, prevista en la resolución del amparo constitucional N.º 336-98, en el cual se dispuso: “... Se declara con lugar el pago de indemnización por los perjuicios ocasionados a la propiedad privada como consecuencia del acto administrativo ilegítimo expedido por el EX – IERAC, de acuerdo a lo previsto en el Art. 20 de la Constitución Política del Estado...”.

Señala que el juez de primera instancia, al no exigir el cumplimiento de la resolución dictada en dicha instancia, ha vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica, puesto que ha interpretado y mutilado las resoluciones del Pleno del ex Tribunal Constitucional.

Pretensión concreta

En virtud de los argumentos expuestos, el accionante solicita a esta Corte lo siguiente:

... que en sentencia se disponga al Juez Primero de lo Civil de Los Ríos (e) Abogado Marcos Absalón Segura Posligua, el efectivo cumplimiento de las Resoluciones del ex Tribunal Constitucional de 1 de Febrero de 1999 y de 25 de Septiembre de 2007 y de la Resolución del Pleno de la Corte Constitucional de 19 de Marzo de 2009 dentro del amparo constitucional No.336-98 (caso 070-99-RA), especialmente lo sentenciado en el numeral 1 de la parte resolutive del Amparo Constitucional No. 336-98 dictado por ese Juzgado el 15 de Diciembre de 1998 y que hace relación al efectivo cumplimiento del **artículo 33** de la Constitución de 1998; para lo cual deberá oficiar al Ministerio de Finanzas y al INDA con la finalidad de que paguen la suma establecida por la Dirección de Avalúos y Catastro Municipal del Cantón Babahoyo, y que corresponde al valor de la tierra sin mejoras por la CONFISCACIÓN de la que fuimos víctimas hace ya 30 años... (Énfasis consta en el texto original).

De la contestación y sus argumentos

Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca

El señor Javier Ponce Cevallos, en calidad de ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, mediante escrito presentado el 27 de enero de 2016 (fs.1051-1053), ante esta Corte, expuso que se debe considerar que la cantidad de US\$ 5'934,572.96, pagada a la parte accionante, dentro de la acción de amparo constitucional N.º 336-98, "... contempla todo el valor indemnizatorio que se deriva del proceso de expropiación...".

Agrega que el Estado, a través de las entidades pertinentes, ejecutó el pago indemnizatorio que correspondía, de conformidad con lo dispuesto en sentencia N.º 002-13-SIS-CC, dictada dentro del caso N.º 0047-10-IS por esta Corte; y por tanto, solicita que "...en aplicación del principio de uniformidad de criterio constitucional, en aplicación del principio de igualdad", se ordene el archivo de esta causa.

Juez temporal del Juzgado Primero de lo Civil de Babahoyo - Los Ríos

El juez temporal del Juzgado Primero de lo Civil de Babahoyo, mediante informe constante de fojas 354 a 473 del proceso constitucional de acción de incumplimiento, expuso:

Que la resolución dictada dentro de la acción de amparo constitucional N.º 336-98 de 15 de diciembre de 1998, por su judicatura, se encuentra debidamente cumplida. Para constancia de lo señalado, adjuntó el último cuerpo del referido juicio en copias certificadas.

Además, señala que, conforme consta en el auto dictado el 2 de mayo de 2013, la parte accionante concurrió a su despacho a reconocer, bajo juramento, los valores que recibió, cuyo pago fue dispuesto en la resolución, objeto de esta acción.

Audiencia pública

A la audiencia pública dispuesta por la Segunda Sala de Sustanciación la Corte Constitucional, dentro de la causa N.º 0010-09-IS, comparecieron: el legitimado activo, señor Juan Alfredo Lewis Moreira, en compañía del doctor Oswaldo Aguiar; la abogada María Gabriela Salgado, en representación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; el abogado Roger Nieto, mediante videoconferencia en la ciudad de Guayaquil en la oficina Regional de la Corte Constitucional, en representación del Ministerio de Finanzas; y el abogado Jaime Cevallos, en representación de la Procuraduría General del Estado

Interviene el doctor Oswaldo Aguiar en representación de Juan Alfredo Lewis Moreira en calidad de legitimado activo quien en lo principal señala:

Que debido a su estado de salud procederá de conformidad con lo dispuesto en el literal c numeral 2 del artículo 86, de tal manera que intervenga de forma personal el señor Juan Alfredo Lewis y la réplica la realizara en su calidad de abogado patrocinador.

Interviene Juan Alfredo Lewis Moreira en calidad de legitimado activo quien en lo principal manifiesta:

Que su pretensión fue, es y será la de la ley. La pretensión del señor juez Humberto Moscoso Mora que dictó la resolución de amparo constitucional N.º 12301336-98 y da lectura al considerando sexto de dicha resolución, 17 años atrás en concordancia con la reparación integral de derechos hoy vigentes: “de acuerdo a nuestra legislación en materia civil el pago es uno de los modos de extinguir las obligaciones como lo determina el artículo 1610 del Código Civil, pero hay que anotar que para que el pago sea apto jurídicamente para extinguir las obligaciones de dinero debe hacerlo de forma completa”, pues como dice el artículo citado el pago efectivo es la prestación de lo que se debe y para que realmente sea efectivo debe ser total, íntegro y debe hacerse con sus intereses e indemnizaciones debidas tal como lo dispone el artículo 1634 del Código Civil lo cual no ha ocurrido en este caso, asimismo en el inciso sexto se declara con lugar el pago de indemnización por los perjuicios ocasionados a la propiedad privada como consecuencia del acto administrativo ilegítimo expedido por ex IERAC de acuerdo a lo previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado (sic), hace referencia a lo expuesto en la sentencia de fecha 6 de enero del 2016 N.º 008-16-SEP-CC caso N.º 1499-14-EP publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 767 del 2 de junio de 2016 en el caso Morejón en la ciudad de Ibarra, de esta manera el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contenido en la sentencia del caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador expedida en el año 2008, no hizo sino ratificar los criterios que se encontraban desarrollados por la Constitución de 1998 que además

fueron adoptados por la Constitución de Montecristi y que a juicio de esta Corte fueron adoptados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo N.º 1 de Quito al expedir la sentencia del 11 de enero del 2006, mediante la cual, como quedó indicado en líneas anteriores, declaró que la Municipalidad de Ibarra fue confiscatoria en perjuicio de los conyugues Jorge Honorio Morejón Yépez y Felisa Cifuentes de Morejón aun cuando los representantes de la Municipalidad provocaron actividad procesal incluida la formulación del recurso de casación que fue rechazado por la Corte Nacional de Justicia mediante la providencia del 25 de junio de 2011 tendiente a retrasar el pago por indemnización que correspondía a los afectados. Segundo punto, dicen: en otras palabras para la Corte Constitucional las autoridades públicas del Municipio de Ibarra tenían la obligación de ajustar su actuación a las normas establecidas en la Constitución Política de 1998, a los instrumentos internacionales de los Derechos Humanos, particularmente a lo previsto en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos así como a la normativa *infra constitucional* pertinente aplicable al caso, está dicha por el doctor Humberto Moscoso Mora esto es la aplicación de los artículos 1610, 1611 y 1634 que han sido cumplidos parcialmente, no integralmente. En dicha resolución dice, debe hacérselo de forma completa como dice el artículo 1611 del antes citado Código, pago efectivo es la prestación de lo que se debe y para que realmente sea así, este debe ser total, íntegro, absoluto y debe hacerse con sus intereses e indemnizaciones debidas tal como lo dispone el artículo 1634 del Código Civil lo cual no ha ocurrido en este caso. Ha sido acusado de pretender cobrar dos veces los valores establecidos en la sentencia y los representantes de la Procuraduría General del Estado han dicho que el Estado ecuatoriano ha cancelado en un único pago incluyendo las mejoras referentes a los daños y perjuicios y los intereses de ley; pregunta a los representantes de la Procuraduría y del Ministerio de Agricultura cuáles son los valores correspondientes a estos montos, tomando muy en cuenta que en el caso 047 (sic) la Corte Constitucional determinó que lo pagado corresponde al valor de las tierras sin mejora, a su avalúo catastral.

Interviene la abogada María Gabriela Salgado en representación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, quien en lo principal indica:

Que el ex Tribunal Constitucional con fecha 21 de agosto de 2006, 12 de diciembre del mismo año y 1 de febrero del 2009 dentro del caso 070-99-RA mismo que fue ratificado por el Pleno del ex Tribunal Constitucional el 25 de septiembre del 2010 dispuso al INDA el cumplimiento de la sentencia dictada dentro del amparo constitucional 336-1998 del cual se indicó a inicios de esta audiencia, corresponde esta acción de incumplimiento, esta sentencia se encuentra ejecutoriada y ejecutada. Este amparo constitucional que inició en el año de 1998 a la presente fecha se transformó en una acción de protección que sigue activa en la ciudad de Babahoyo ante la Unidad Judicial Civil; en esta acción se encontraron ciertas situaciones que no correspondían al respecto, puesto que una vez que el Ministerio de Agricultura en representación del INDA hizo la cancelación de aproximadamente 6 millones de dólares al señor Lewis, dos años después se sorprendieron que el juez de dicha Unidad Judicial haya solicitado nuevamente un peritaje; cabe mencionar como dato importante que dentro de este amparo constitucional o acción de protección existe dentro del expediente un avalúo comercial en el cual se tomaron y se determinaron para poder referir el valor que canceló el Ministerio de Agricultura, fue liquidado el justo precio por el concepto de,

indemnización de la expropiación con mejoras, considerando el lucro cesante y el daño emergente, valor que inclusive el señor Lewis aceptó y firmó un acta que se encuentra y reposa dentro del mismo en la ciudad de Babahoyo en la cual aceptó formalmente entre las partes que se había cancelado todo el valor correspondiente; sin embargo, se encuentran nuevamente en esta presente acción de incumplimiento con un antecedente que anteriormente el señor Lewis presentó otra acción de incumplimiento ante las mismas entidades estatales y no varía su pretensión, con lo cual se estaría encontrando con una clara identidad objetiva y subjetiva, porque dentro de esto se incluyen cuatro preceptos importantes para que esto pueda formarse o darse, la una es la identidad de sujeto, la identidad de hecho es el mismo, la identidad del motivo de la persecución por determinarlo de alguna manera es el mismo y la identidad de la materia que también es la constitucional, por lo tanto, el Ministerio de Agricultura nuevamente como en varios escritos presentados, solicitando el archivo de esta acción, reconoce que ha cumplido totalmente con el pago correspondiente al señor Lewis que nace obviamente del amparo constitucional que presentó en el año 1998; adicionalmente a eso existe, como bien lo dijo el señor Lewis, la sentencia de la otra acción de incumplimiento que fue dada el 18 de septiembre del 2013 en el caso 0047-10-IS (sentencia N.º 002-13-SIS-CC). La decisión niega la acción de incumplimiento planteada por el señor Lewis. Adicionalmente a eso dice algo sumamente importante de lo cual da lectura “en lo principal, la sentencia dictada dentro de este juicio por el ex juez primero de los civil de los Ríos a la presente fecha se encuentra ejecutada” porque no puede proceder una acción de incumplimiento si se encuentra ejecutada la sentencia, toda vez que conforme consta de la foja 1434 los actores reconocieron que en la cuenta fueron depositados los \$ 5 934 572, 96 que se dispuso pagar por el predio El Salto de su propiedad, eso dice la sentencia que emana de la Corte Constitucional de Ecuador, por lo tanto esta cartera de Estado solicita que la presente acción de incumplimiento sea negada y que se disponga al juez de la Unidad Judicial Civil de Babahoyo archive el amparo constitucional o acción de protección que se encuentra en este momento activa en razón de que las instituciones del Estado inmersas dentro de la solicitud del señor Lewis han cumplido a cabalidad con el pago que correspondía hacer.

Interviene el abogado Roger Nieto en representación del Ministerio de Finanzas quien en lo principal señala:

Que efectivamente como lo indicó la persona que lo precedió en el uso de la palabra, coincide con la mayoría de argumentos expresados y sobre todo quiere hacer énfasis que dentro de los principios que están en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que tienen que velar los operadores de justicia cuando tienen una acción de esta a categoría, el valorar si se está repitiendo nuevamente una acción que ya fue sentenciada, se refiere y da lectura a una demanda ingresada el 19 de agosto del 2010 y consta el sello de la Corte Constitucional, por el señor Juan Alfredo Lewis Moreira en la parte específica, página 24 que reposa en los archivos de la Corte Constitucional textualmente dice: “por lo que solicito que en sentencia se disponga al ministro de finanzas, el economista Patricio Rene Rivera Yáñez y Antonio Rodríguez Jaramillo, director ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y a Diego García Carrión, procurador general del Estado, el efectivo cumplimiento de los autos de ejecución de 15 de marzo de 2010 y 29 de junio del mismo año en concordancia a las resoluciones del ex Tribunal Constitucional de 1 de febrero de 1999, 25 de septiembre

de 2007 y de la resolución del Pleno de la Corte Constitucional de 19 de marzo de 2009 dentro del amparo constitucional N.º 336-98 (caso 070-99-RA) con la finalidad de que paguen la suma establecida por la Dirección de Avalúo y Catastro Municipal del cantón Babahoyo y que corresponde al valor de la tierra sin mejoras por la confiscación de la que fuimos víctimas hace 40 años”, este argumento es idéntico al que está en la demanda de la acción motivo de la presente audiencia, esta demanda como lo manifestaron, generó el caso 0047-10-IS esa acción de cumplimiento (sic) cuya demanda acaba de dar lectura es similar a la actual, ya fue sentenciada y reposa en los archivos de la Corte Constitucional con fecha 18 de septiembre de 2003, sentencia 002-13-SIS- CC en cuyo texto, el Pleno de la Corte Constitucional, niega la acción de incumplimiento planteada por el señor Juan Alfredo Lewis Moreira con idéntica pretensión, idénticos argumentos y lo cual incurriría dentro de lo que establece el artículo 8 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; en tal sentido, el Ministerio de Finanzas rechaza la presente acción de incumplimiento por cuanto es idéntica a la N.º 0047-10-IS que ya fue negada por el Pleno de la Corte Constitucional, por lo tanto no cumpliría los requisitos establecidos en el artículo 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Interviene el abogado Jaime Cevallos, en representación del procurador general del Estado, quien en lo principal manifiesta:

Que, en realidad se ha dicho todo, porque el actor sin ser abogado ha mencionado una expresión que en doctrina y en la Ley, el Código Civil lo recoge como uno de los modos de extinción de las obligaciones; la forma de pagar fue en efectivo y si la forma de pagar fue en efectivo y así lo hizo el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Finanzas, en una actuación notarial que inclusive fue parte del proceso judicial en Babahoyo, aquello que nació de una controversia y luego de una obligación, manifestada expresamente por el doctor Moscoso del Juzgado Primero de lo Civil de Babahoyo, en esa época, no es otra cosa más que el resultado de una justicia dada en ese momento, por lo que pedía el actor, eso fue cumplido, por el tiempo transcurrido y bajo peritajes que se hicieron, dispuestos por el juez Posligua. Esa obligación tuvo un efecto y el efecto fue como se extinguía posteriormente a través del pago que hizo el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Agricultura en donde en la diligencia en la cual la Procuraduría General del Estado no estuvo de acuerdo, pero al final sirvió para extinguir la obligación y ejecutar la sentencia que venía desde esa época en el 98; dicho esto, aparentemente hay una confusión en principio de buena fe, porque se plantean dos acciones de incumplimiento; la una en el 2009, la 010 y la otra en el 2010, la 047; la diferencia entre las dos desde el actor es que la una la plantea contra el juez y la otra la plantea contra el Ministerio de Agricultura, pero acorde una certificación que se hace desde la misma Corte Constitucional el 18 de septiembre del 2013, que forma parte de la sentencia 002-13-SIS-CC, caso 47-10-IS, el 19 de agosto según reza el inicio de esta resolución del 2010, la secretaria general de la Corte Constitucional, lo que es importante recabar, certificó que la presente causa, es decir la 047 tiene relación con el caso 0010-09-IS, significa entonces que se está frente a una obligación que nació con la controversia como lo ha mencionado anteriormente y lo ha mencionado el actor y las parte demandas como fueron el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Agricultura, en su momento ya extinguieron la obligación y que recogía justamente el que la una acción de incumplimiento era relacionada con la otra acción de incumplimiento; que en el proceso constitucional de amparo al principio y luego se transformó en una acción de

protección, daba lugar a lo que manifestaba al principio una pequeña confusión. Consecuentemente esta acción de incumplimiento 010-09 (sic) corresponde a la misma acción que controversialmente se inició en 1998 y que correspondió además al nacimiento de otra acción de incumplimiento en el 2010, que fue la 047 sentenciada y resuelta por la Corte Constitucional y como ya se ha manifestado abundantemente de que se trata de la misma acción, de la misma obligación nacida en el 98, solicita a la Corte Constitucional como Procuraduría General del Estado, el archivo por haberse ejecutado la sentencia de ese amparo constitucional, haberse ejecutado en el 2010 y ha quedado solamente pendiente una acción de incumplimiento que es la del 2009, además es necesario hacer extensivo esta resolución a la acción de protección, cambiar el nombre, que se mantiene todavía existente en la ciudad de Babahoyo, en la provincia de Los Ríos, sobre la misma controversia, sobre la misma obligación que como han dicho todas las partes intervinientes en esta audiencia, ha sido totalmente extinguida por solución o pago en efectivo.

En la fase de réplicas se argumenta lo siguiente:

El legitimado activo Alfredo Lewis:

Que dentro de la acción extraordinaria de protección que le fue negada al Estado ecuatoriano, también se refería a los valores de las mejoras y de los intereses de ley que fue sentenciada el 3 de abril del 2012, o sea, mucho antes a lo que se refería la representante del Ministerio de Agricultura y hacía un estimativo provisional de treinta y dos millones de dólares y de veintiséis millones de dólares, antes de la famosa acta que ha firmado en reconocimiento de la ejecución del amparo constitucional, cosa que no es verdad. En todo caso, hace hincapié en el caso 047 al que se han referido los señores representantes de las diferentes funciones públicas. En el caso 047, en la sentencia 002 dice la Corte Constitucional “El Pleno de la Corte Constitucional interpretó, no certificó, la acción de incumplimiento de sentencias o dictámenes constitucionales, no solo es una atribución de la Corte Constitucional, sino que constituye un verdadero derecho de todas las personas para acceder a una protección judicial real y efectiva que haga prevalecer sus derechos y no genere un estado de indefensión para los afectados, a partir de esta necesidad el constituyente ecuatoriano ha incorporado esta garantía con el fin de dotar de eficacia a las sentencias y dictámenes constitucionales, de este modo 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 se haya cumplido con todos los actos que se ha dispuesto en ella y se ha llevado a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados, tarea que además le corresponde a la Corte vigilar conforme a sus atribuciones. Hay que resaltar el hecho de que el Pleno de la Corte Constitucional no mandó ni a acumular las dos causas, ni a archivar el amparo constitucional 336-98; se refiere a la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Salvador Chiriboga, donde el Ecuador, justamente por la posición de los funcionarios públicos aquí presentes, principalmente con todo respeto de la Procuraduría General del Estado, fue internacionalmente responsable por violar la propiedad privada, las garantías judiciales y la protección judicial consagrados respectivamente en los artículos 21.2, 8.1 y 25.1 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 de la misma y el Estado se comprometió a que hechos como ese no se vuelvan a repetir en el futuro, cosa que se está repitiendo en su caso.

La abogada María Gabriela Salgado:

Que al respecto de lo manifestado por el señor Lewis, la cartera de Estado simplemente quiere recordar el hecho de que el artículo 440 de la Constitución de la República dispone claramente que las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables, por lo tanto la sentencia dentro de la acción de incumplimiento de la cual hemos hablado todas las partes el día de hoy, debe ser mantenida y solicitan también al respecto de que se maneje el mismo criterio constitucional para el estudio y futuro fallo al respecto de esta acción. El MAGAP, se mantiene también en el hecho de que se pagó en efectivo el valor, valor dispuesto dentro del amparo constitucional del cual inició todo este proceso, por lo tanto solicitan se rechace la presente acción de incumplimiento y nuevamente solicitan el hecho de que se disponga a la unidad judicial civil de Babahoyo se archive el proceso definitivamente.

El abogado Robert Nieto:

Que el Ministerio de Finanzas se ratifica en que no se ha dado cumplimiento por parte del accionante a lo que establece el artículo 8 numeral sexto y el artículo 174 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto se está interponiendo otra acción de incumplimiento con los mismos argumentos de la que ya fue sentenciada por el Pleno y para demostrar brevemente, cita dos partes de la sentencia que ha sido menospreciada por la parte accionante. La parte específica dentro de la determinación y resolución del problema jurídico que dice por parte del Pleno: una vez estudiado el expediente esta Corte encuentra que ambos autos han sido cumplidos por las autoridades correspondientes, tal como obra del expediente, el Ministerio de Finanzas ante el pedido del Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuacultura y Pesca mediante resolución N.º PTO-0479 del 3 de febrero del año 2011, procedió a asignar los recursos económicos necesarios para que el MAGAP de cumplimiento a los autos emitidos por el Juez Primero de lo Civil y Mercantil de la Provincia de Los Ríos; posteriormente consta en el expediente que una vez obtenidos los recursos del MAGAP en cumplimiento de lo dispuesto en los autos de ejecución de la sentencia procedió a efectuar el pago al accionante a través de un depósito en la cuenta designada por el Juzgado y concluyó con lo que dice el propio Pleno de la Corte Constitucional, finalmente, a fojas 265, refiriéndose efectivamente al caso 0047-10-IS, a fojas 265 del expediente constitucional consta el escrito presentado por el legitimado activo mediante el cual solicita a esta Corte el archivo de la causa, puesto que el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca han dado cumplimiento a los autos de ejecución de la sentencia. De esta manera el Ministerio de Finanzas insiste en el archivo de esta acción de incumplimiento por cuanto ya el Pleno de la Corte Constitucional se pronunció sobre el fondo del asunto y negó al accionante esta acción anteriormente.

El abogado Jaime Cevallos:

Que como ha sido aludida la Procuraduría General del Estado, en el caso Salvador Chiriboga, aclara que ese proceso se refirió a un retardo injustificado de justicia en esa

época, no a una parecida actuación en el proceso que refiere el actor. Que en la página 12 de la sentencia 047 el mismo párrafo al que se refirió el colega del Ministerio de Finanzas, en la parte final, la Corte Constitucional señala: en consecuencia, no cabe duda de que los mismos han sido cumplidos, cualquier otra pretensión por parte del accionante supera y excede la pretensión inicial de la demanda, por lo que no le corresponde a esta Corte pronunciarse al respecto.

Concluye la audiencia con la intervención del legitimado activo, Juan Alfredo Luis Moreira Interviene, quien manifiesta:

Que la sentencia 002 dice lo siguiente, no obstante cabe destacar que mediante escritos presentados ante la Corte Constitucional el 22 de marzo de 2013, el doctor Oswaldo Aguiar Alvino, en representación del señor Juan Alfredo Luis Moreira, solicita se sirva archivar la causa, por haberse cumplido a cabalidad la sentencia en lo que tiene que ver con el primer inciso, por ende a los autos de ejecución del 15 y 26 de marzo y 29 de junio del 2010. El auto de aclaración que hace el Pleno de la Corte Constitucional, en la parte pertinente dice lo siguiente: “La Corte interpreta lo siguiente: SEXTO.- De fojas 39 a 51 del expediente consta la demanda presentada por el accionante en la cual expresamente peticiona el efectivo cumplimiento de los autos de ejecución del 15 y 26 de marzo y 29 de junio del 2010, con la finalidad de que paguen la suma establecida por la Dirección de Avalúos y Catastros Municipal del Cantón Babahoyo y que corresponde al valor de la tierra sin mejora por la confiscación, no expropiación, de la que fueron víctimas hace 40 años”; parece que va de la mano con el caso Salvador Chiriboga. Fue en función de la pretensión realizada por el accionante que actúa y resolvió la Corte Constitucional, ahora este organismo constata que el legitimado activo a través de un pedido de aclaración y ampliación pretende que se resuelva sobre el sexto inciso. El Pleno de la Corte Constitucional se refiere a aquello y dice: “Pretende que se resuelva sobre el sexto inciso de la sentencia emitida por el Juez Primero de lo Civil de Los Ríos, el 15 de diciembre de 1998, es decir, sobre un asunto que no fue parte de su pretensión inicial al presentar la demanda de incumplimiento”. Lo que nos quiere decir que sí existe el inciso sexto, que no se ha cumplido, ¿dónde está el valor correspondiente a los daños y perjuicios sobre las mejoras y a los intereses de ley, en concordancia con la reparación integral de derechos hoy vigente?

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

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República, el cumplimiento de las sentencias o dictámenes constitucionales persigue principalmente la protección de los derechos constitucionales, así como también garantizar la supremacía constitucional, al igual que la eficacia y eficiencia de los principios y normas constitucionales.

En este contexto, la Corte Constitucional en sentencia N.º 001-13-SIS-CC, dentro del caso N.º 0015-12-IS, respecto al alcance de la acción de incumplimiento señaló:

... para tutelar, remediar y proteger los efectos que producen los retardos del cumplimiento de sentencias y dictámenes se incorporó esta acción, cuya labor se centra en verificar que se cumpla con las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, de acuerdo al principio de la tutela judicial efectiva. El alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de sus derechos, en los que las autoridades conminadas al cumplimiento de una sentencia dictada en garantías constitucionales, no han cumplido con lo ordenado, o lo han hecho parcialmente, de tal forma que la reparación realizada no satisfaga la reparación del derecho violado¹.

En aquel sentido, esta Corte ha determinado que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales emerge como un mecanismo constitucional ejecutor de las decisiones constitucionales, en razón de que:

Los procesos judiciales solo terminan con la aplicación íntegra de la sentencia o la reparación integral del derecho vulnerado; en otras palabras, gracias a esta garantía, los procesos constitucionales no llegan a su fin con la expedición de la sentencia, sino cuando haya cumplido con todos los actos que se haya dispuesto en ella y se ha llevado a cabo la reparación integral de los derechos vulnerados, tarea que además le corresponde a la Corte vigilar conforme sus atribuciones².

De las citas jurisprudenciales transcritas, se evidencia claramente que la acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales –tal y como fue concebida por el constituyente y en atención a lo determinado por el Pleno del Organismo en su jurisprudencia– constituye una garantía jurisdiccional cuya naturaleza hace que persiga el cumplimiento de la decisión constitucional que no ha sido cumplida por el sujeto obligado a hacerlo, para de esta manera obtener una efectiva reparación integral.

¹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-13-SIS-CC, caso N.º 0015-12-IS.

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 002-13-SIS-CC, caso N.º 0047-10-IS.

En razón de las particularidades de la resolución cuyo incumplimiento se alega, es importante señalar que el artículo 47 de la Ley de Control Constitucional, establecía que era competente para conocer y resolver la acción de amparo, cualquiera de los jueces de lo civil o los tribunales de instancia de la sección territorial en que se consume o pueda producir sus efectos el acto ilegítimo violatorio de los derechos constitucionales protegidos.

En este punto es importante recordar que la decisión emitida en una acción de amparo constitucional se le denominaba “resolución”, por cuanto tenía por objeto precautelar derechos contra posibles vulneraciones a derechos constitucionales y remediar inmediatamente sus consecuencias, en tanto ellas provengan de actos de la autoridad pública o de quien preste un servicio público o, en ciertos casos, de los particulares; mas no tenía por objeto la declaración de la vulneración del derecho ante la verificación de su real existencia, ni la orden de su reparación integral, como es el caso de la acción de protección.

En definitiva, la acción de amparo era precautelatoria, no de conocimiento, ni declarativa, ya que su concesión no implicaba que se resolviera una situación jurídica de manera definitiva, pues tan solo se adoptaban medidas cautelares de protección, tendientes a prevenir, cesar o remediar la vulneración a derechos subjetivos constitucionales. Las resoluciones emitidas en primera instancia debían ser cumplidas, de inmediato, sin perjuicio de la interposición del recurso de apelación ante el superior.

Como se puede advertir, la acción de amparo constitucional constituía un mecanismo para proteger derechos constitucionales; y, consecuentemente, las resoluciones dictadas en su tramitación son de cumplimiento inmediato por parte del funcionario o autoridad pública a quien la resolución vaya dirigida. En el caso contrario, el obligado que incumpla la resolución, tiene la responsabilidad de indemnizar los perjuicios que el incumplimiento cause al accionante.³

En consecuencia, el cumplimiento de la resolución de 15 de diciembre de 1998, emitida por el juez del Juzgado Primero de lo Civil de Los Ríos, dentro de la acción de amparo constitucional N.º 336-98 es exigible mediante la presente acción; la cual permite proteger al accionante de los efectos que producen los retardos del cumplimiento de dichas resoluciones. Así, el alcance de la acción no es otro que dar protección a las personas contra eventuales actos violatorios de sus derechos causados por el incumplimiento total o parcial de una decisión dictada en procesos constitucionales por parte de la autoridad llamada a cumplirla.

³ Ley de Control Constitucional Art. 58.

Determinación del problema jurídico para la resolución del caso

Con la finalidad de resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, esta Corte plantea el siguiente problema jurídico:

¿Existe incumplimiento de la resolución de 15 de diciembre de 1998, emitida por el juez primero de lo civil de Los Ríos, dentro de la acción de amparo constitucional N.º 336-98?

Del texto de la decisión que se alega incumplida, se colige que el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario -INDA-, a través de sus autoridades, estaba obligado a cumplir con lo dispuesto en las normas constitucionales contempladas en los artículos⁴ 16, 30 y 33 de la Constitución Política del Estado de 1998; es decir, pagar el justo precio por el predio expropiado a sus propietarios, lo cual incluía el pago de indemnización por los perjuicios ocasionados a la propiedad privada como consecuencia del acto administrativo expedido por el ex IERAC⁵, de acuerdo a lo previsto en el artículo 20 del texto constitucional *ibídem*⁶.

Así también, recaía sobre el juez primero de lo civil de Los Ríos, como garante de los derechos constitucionales, exigir al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario el cumplimiento de la decisión, materia de esta acción, a fin de obtener la tutela judicial efectiva de los derechos de los justiciables.

Identificadas así, tanto la medida ordenada como las autoridades llamadas a cumplirla, corresponde examinar si dicha medida fue satisfecha, según lo dispuesto en la resolución de 15 de diciembre de 1998, emitida por el juez primero de lo civil de Los Ríos, dentro de la acción de amparo constitucional N.º 336-98.

De la revisión del expediente constitucional, a fojas 58-62, consta el escrito presentado por el legitimado activo, en el cual expuso, entre otros argumentos, el siguiente:

⁴ Constitución Política de la República del Ecuador de 1998. “**Art. 16.-** El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución. **Art. 30.-** La propiedad, en cualquiera de sus formas y mientras cumpla su función social, constituye un derecho que el Estado reconocerá y garantizará para la organización de la economía. Deberá procurar el incremento y la redistribución del ingreso, y permitir el acceso de la población a los beneficios de la riqueza y el desarrollo. Se reconocerá y garantizará la propiedad intelectual, en los términos previstos en la ley y de conformidad con los convenios y tratados vigentes. **Art. 33.-** Para fines de orden social determinados en la ley, las instituciones del Estado, mediante el procedimiento y en los plazos que señalen las normas procesales, podrán expropiar, previa justa valoración, pago e indemnización, los bienes que pertenezcan al sector privado. Se prohíbe toda confiscación.”

⁵ Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización -IERAC-

⁶ *Ibíd.* “**Art. 20.-** Las instituciones del Estado, sus delegatarios y concesionarios, estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que les irroguen como consecuencia de la prestación deficiente de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados, en el desempeño de sus cargos.”

El 15 de diciembre de 1998, el Juez Primero de lo Civil de los Ríos ~~acoge el amparo~~ constitucional planteado en contra del Director Ejecutivo (de ese entonces) del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA ex IERAC y mediante resolución (...) dispone entre otras cosas que “EL DIRECTOR EJECUTIVO DEL INDA CUMPLA Y HAGA CUMPLIR LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 16, 30 Y 33 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DEL AÑO 1998” (Sic), esta sentencia no fue apelada ante el Ex Tribunal Constitucional, por el INDA, por lo que quedó ejecutoriada la resolución, producto de lo cual el Ex Tribunal Constitucional el 1 de Febrero de 1999 (caso 070-99-RA) se pronuncia señalando que en estos casos no procede ningún tipo de consulta a esa instancia...

Sin embargo de estar ejecutoriada la sentencia de 15 de diciembre de 1998 (...), de haber el Pleno del ex Tribunal Constitucional mediante Resolución de 25 de septiembre de 2007 declarado **el incumplimiento** de la Resolución 070-99-RA del ex Tribunal Constitucional y haber ordenado **el efectivo cumplimiento de la Resolución por parte del Juez A-Quo** (...) sin embargo de que el Pleno de la Corte Constitucional con fecha 19 de marzo de 2009 mediante Resolución dispone sobre **EL CUMPLIMIENTO** (sic) **de la Resolución dictada en la causa No. 336-98**, el Juez Primero de lo Civil de Los Ríos abogado Marco Absalón Segura Posligua por su cuenta y riesgo y en un acto insólito y de provocación a una SENTENCIA CONSTITUCIONAL emitida de autoridad superior como efectivamente lo es el Pleno de la Corte Constitucional, mediante su providencia de 2 de abril de 2009 lo que hace efectivamente es inaplicar las Resoluciones venidas en grado superior, pues no puede ser efectivo el cumplimiento de una Resolución venida en grado superior si esta es mutilada e interpretada como efectivamente lo pretende hacer el Juez A-Quo... (Énfasis consta en el texto original)

A fojas 68-69 del expediente en mención, consta el escrito presentado por el legitimado activo el 2 de octubre de 2009, cuyo texto relevante es el siguiente:

Solicitamos y pedimos, por haber transcurrido más del triple del tiempo razonable que al fin se sancione el incumplimiento de la Resolución 070-99-RA dictada por el Pleno del Ex Tribunal Constitucional y por el Pleno de la Corte Constitucional en el amparo constitucional 336-98. Facultada la Corte por la Constitución, tiene la obligación de ejecutar sus propias sentencias, aplicando de una vez por todas, **el principio de reparación integral, material e inmaterial**, según el mandato constitucional contenido en el Art. 86 numeral 3 y 4, que no puede ser otro en nuestro caso, que el pago de 5'934,572.96 dólares correspondientes al avalúo comercial actualizado por el valor de las tierras confiscadas del predio del Salto, constante en el Mandamiento de Ejecución de fecha 28 de noviembre de 2008 (...) a más del pago de las respectivas indemnizaciones por el inconstitucional e ilegal acto administrativo efectuado por el Ex IERAC actual INDA, de acuerdo a lo previsto en el Art. 20 de la Constitución de 1998. Que se ordene así mismo, al Ministerio de Economía y Finanzas para que fije los fondos para que el INDA efectúe el pago, bajo prevenciones de ley... (Énfasis y subrayado constan en el texto original).

Mediante escrito de 16 de octubre de 2009 (fs. 71-73- proceso constitucional), el accionante adjuntó al proceso el oficio N.º 0644 MAG de 18 de diciembre de 2006, dirigido al ministro de Economía y Finanzas, suscrito por el ingeniero Pablo Rizzo Pastor, en calidad de ministro de Agricultura y Ganadería (fs.74-75 proceso ibídem), siendo relevante citar lo siguiente:

3. El oficio No. 0433-SG-TC de agosto 21 del presente, enviado por el Tribunal Constitucional a su Dirección, en el mismo que le hacen conocer sobre el mecanismo legal y constitucional para ejecutar lo que dispone el amparo constitucional referido ...

Por tanto solicito a usted atender el requerimiento del Director Ejecutivo del INDA, en relación a la transferencia de fondos, que esa Cartera de Estado tiene que realizar al INDA; con el fin de pagar la expropiación a la que hace referencia el Amparo Constitucional y la resolución del mismo, mediante oficio No. 0433_SG-TC de 21 de Agosto, de conformidad con lo que dispone el Art. 33 de la Constitución y el Art. 44 de la Ley de Desarrollo Agropecuario en vigencia...

En el escrito presentado el 5 de noviembre de 2009 (fs. 80-83), el legitimado activo expuso:

Resaltamos y enfatizamos el hecho, de que la Corte Constitucional tenía total y pleno conocimiento de la cifra de \$ 5'934, 572.96 para el pago del justo precio por el valor de las tierras confiscadas del predio el Salto, y ordenado por el Pleno del Ex Tribunal Constitucional de fecha 25 de septiembre de 2007; cumpliendo con el mandato constitucional del Art. 33 de la Constitución de 1998; contenido en el Mandamiento de Ejecución del 28 de Noviembre del 2008, ya que justamente, subió a conocimiento de la Corte el expediente del Amparo Constitucional 336-98, por el pedido de revocatoria del Mandamiento de Ejecución de fecha 28 de noviembre del 2008, solicitado por el Ab. Econ. Galo Aldaz Macías Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA, el que no fue concedido, quedando ejecutoriado. Tomen en cuenta Señores Magistrados que en la Sentencia Constitucional del Pleno de la Corte, de fecha 19 de marzo de 2009, termina diciendo: que se ejecute lo resuelto en el expediente de Amparo Constitucional 336-98... (Énfasis y subrayado consta en el texto original).

Mediante escrito de 22 de marzo de 2010, el legitimado activo adjuntó al proceso constitucional el auto de 15 de marzo de 2010 (fs. 160-165), dictado por el juez del Juzgado Primero de lo Civil de Babahoyo, en el cual se dispuso lo siguiente:

JUZGADO PRIMERO DE LO CIVIL DE BABAHOYO DE LOS RÍOS.- Babahoyo, lunes 15 de marzo de 2010, las 15h00.- Vistos (...) Por todo lo que antecede, teniendo como antecedente la jurisprudencia constitucional como fuente primaria del derecho, la reparación integral es un deber y obligación del Estado garantista constitucional, que no solo se limita a remediar el daño inmediato, si por el contrario debe repararse, el daño integro total que se haya ocasionado a los legitimados activos, incluso aquellos que no forman parte de la pretensión del accionante, pero que

se derivan a partir de la violación del derecho constitucional, dejando sin efecto las providencias antes aludidas (de fs. 949-950 y 984).- Se dispone que el señor Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA, pague a los legitimados activos de este expediente, dentro del término de 10 días la cantidad de Cinco Millones Novecientos Treinta y Cuatro Mil Quinientos Setenta y Dos Dólares con Noventa y Seis Centavos, (\$ 5'934. 572, 96.00), debiendo oficiarse para tal pago al Ministerio de Economía y Finanzas, para que fijen dichos fondos de forma inmediata. Se recuerda a los funcionarios que tengan que ver con la ejecución de este auto, la vigencia del numeral 4 del Art. 86 de la Constitución de la República del Ecuador...

Asimismo, en el escrito presentado el 18 de octubre de 2010 (fs. 241-251) el accionante adjuntó la providencia de 29 de junio de 2010, dictada por el juez primero de lo civil de Babahoyo, cuyo texto relevante es el siguiente:

JUZGADO PRIMERO DE LO CIVIL DE BABAHOYO DE LOS RÍOS.- Babahoyo, martes 29 de junio de 2010 (...) se ordena que se (...) oficie al Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador, para que dentro del término de diez días, sitúe o ubique los recursos económicos establecidos pericialmente, esto es, la cantidad de Cinco Millones Novecientos Treinta y Cuatro Mil Quinientos Setenta y Dos Dólares con Noventa y Seis Centavos (\$ 5'934. 572, 96), los mismos que deben ser depositados en la cuenta N° 1611000216, que mantiene este juzgado, en el Banco Nacional de Fomento Sucursal en Babahoyo, luego de lo cual se continuará con lo dispuesto, para su plena ejecución.- Se previene a todos los funcionarios que tengan que ver con el pago dispuesto en sentencia, que de no cumplir con lo ordenado, se aplicará lo dispuesto en el N° 4 del Art. 86 de la Constitución de la República...

Mediante escrito presentado el 14 de abril de 2011 (fs.294-304), el accionante solicitó lo siguiente:

... en virtud de que las Resoluciones del Pleno del ex Tribunal Constitucional y del Pleno de la Corte Constitucional **SON AUTOEJECUTABLES**; (sic) sea el Pleno de la Corte Constitucional la instancia que EFECTIVAMENTE EJECUTE (sic) el inciso sexto del referido amparo constitucional conforme lo estipula la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 165; por lo que para el efecto se debe nombrar perito quien deberá determinar el monto de la indemnización en la que se deberá incluir el daño material e inmaterial así como el pago de costas y gastos para su respectivo pago y posteriormente se conmine y exija al Señor Ministro de Finanzas a que ubique y transfiera los fondos necesarios para tal efecto...

A foja 348 del proceso constitucional consta el auto de 7 de junio de 2012, dictado por el juez constitucional Edgar Zárate Zárate, juez ponente de la causa N.º 0010-09-IS, quien dispuso:

Continuando con la sustanciación de la causa signada con el No. 0010-09-IS y previo a resolver lo pertinente, dispongo que, en el término de cinco días a partir de la,

notificación de esta providencia, el Juez Primero de lo Civil de Los Ríos presente un informe acerca del cumplimiento de la sentencia emitida por esa Judicatura el 15 de diciembre de 1998, dentro del recurso de amparo No. 336-98...

En atención a lo dispuesto en la providencia que precede, mediante oficio N.º 253-JPCLR de 14 de junio de 2012 (fs. 354-473), el juez de dicha judicatura adjuntó el informe requerido con la documentación de respaldo, en el cual señaló:

5.- Que la resolución dictada dentro del presente proceso de fecha 15 de diciembre de 1998, por el ex –Juez Titular de esta Judicatura (...) se encuentra debidamente cumplida dentro de la presente acción; es más aparece en el expediente que los actores concurrieron a este despacho, a reconocer bajo juramento los valores que recibieron y mandados a pagar, como aparece en el último cuerpo del proceso...

Adjunto el último cuerpo del Juicio de Amparo Constitucional No. 1998-0336, en copias debidamente certificadas...

De la revisión de la documentación adjunta al referido oficio, entre otros documentos constan los siguientes:

El oficio N.º MF-DM-CGJ-2010 del 16 de diciembre de 2010 (f. 377-proceso constitucional), remitido por el ministro de Finanzas al ministro de Agricultura en el cual se expone:

... se ha emitido la providencia de fecha 29 de junio de 2010 (...) la cual dispone a dicho Instituto pague a los accionantes dentro del término de 10 días la cantidad de CINCO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SETENTA Y DOS DÓLARES (...), debiendo para el efecto oficiarse a este Ministerio sitúe o ubique los recursos económicos referidos...

Dicha providencia se sustenta en el incumplimiento del director del INDA en la ejecución de la Resolución No. 070-99-RA...

Sobre la base de lo expuesto, y el Decreto Ejecutivo No. 373 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 206 de 3 de junio de 2010, el cual suprime el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario –INDA y transfiere al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Agricultura y Pesca las competencias, atribuciones, funciones, administración y ejecución de políticas agrarias, patrimonio, derechos y obligaciones que ejercía dicho Instituto, corresponde al Ministerio a su cargo actuar como ordenador de gastos y de pago en el proceso de ejecución de la obligación generada a través de la referida providencia, por lo que el Ministerio de Finanzas cumplirá con la resolución de las autoridades judiciales y los de justicia constitucional en la ubicación de los recursos económicos, una vez que el Ministerio a su cargo requiera de los mismos a través de una reforma de incremento presupuestario por el monto establecido en el fallo judicial, los mismos que deberán ser depositados en la cuanta

del Banco Nacional de Fomento-Sucursal Babahoyo N° 1611000216 correspondiente al Juzgado Primero de lo Civil de la misma ciudad...

A fojas 383 del proceso constitucional consta el escrito presentado por las partes⁷ ante el juez de la causa, cuyo texto relevante es el siguiente:

... **PRIMERO.-** Una vez que se ha establecido el mecanismo más justo de pago por parte de los Ministros de Finanzas y de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; por los que, se ha procedido de la forma más idónea a la cancelación inmediata de lo ordenado por su autoridad.

SEGUNDO.- En tal virtud (...) sírvase usted señor Juez constatar y certificar que ha sido transferido, la cantidad ordenada por usted, en la cuenta No. 1611000216 que mantiene el Juzgado a su cargo en el Banco Nacional de Fomento, para el pago inmediato a los legitimados activos...

De igual forma, a foja 399 del proceso en referencia, consta la providencia de 24 de febrero de 2011, dictada por el juez de instancia, en la cual consta lo siguiente:

JUZGADO PRIMERO DE LO CIVIL DE BABAHOYO DE LOS RÍOS.- Babahoyo, martes 24 de febrero de 2011 (...) De acuerdo con los derechos reconocidos en sentencias y resoluciones legalmente expedidas como lo establece la propia Constitución de la República se ordena que los valores depositados en la cuenta de Control de Depósitos Judiciales, se transfiera a la cuenta corriente N° 0080596058 del Banco Nacional de Fomento que mantienen los accionantes, de tal forma, que se dé cumplimiento inmediato a las providencias de ejecución tanto de esta autoridad como del máximo Organismo de Control Constitucional, honrando así, además, el acuerdo referido y firmado por los accionantes y demandados, con el pago inmediato de los valores acreditados, para lo cual remítase atento oficio al señor Gerente General el Banco Nacional de Fomento, para que cumpla de forma inmediata...

A foja 431 de autos consta la providencia de 24 de junio de 2011, dictada por el juez de la causa, disponiendo:

JUZGADO PRIMERO DE LO CIVIL DE BABAHOYO DE LOS RÍOS.- Babahoyo, viernes 24 de junio de 2011 (...) Una vez que el señor Gerente General Encargado del Banco Nacional de Fomento, con sede en la ciudad de Quito, mediante oficio enviado a esta Judicatura, informa que el valor mandado a pagar en este trámite, ha sido transferido a la cuenta que el demandante Juan Lewis Moreira, como mandatario de la señora María Haydee Moreira Baquerizo, mantiene en dicha Institución Bancaria; se ordena, que el mencionado accionante Juan Lewis Moreira, concurra a este despacho, en cualquier hora y día hábil, a ratificar lo expuesto por el mencionado funcionario, esto es, que recibió en su cuenta, la cantidad de Cinco

⁷ Este documento fue presentado y suscrito por los señores Ministros: de Finanzas, de Agricultura, como legitimados pasivos, y por los señores Eduardo, José y Alfredo Moreira Vera; y Juan Alfredo Lewis Moreira, en calidad de mandatario de María Haydee Moreira Baquerizo viuda de Lewis, como legitimados activos en la acción de amparo constitucional N.° 336-98.

Millones Novecientos Treinta y Cuatro Mil Quinientos Setenta y Dos Dólares Con Noventa y Seis Centavos (\$ 5.934.572.96) que fueron depositados por los demandados tal como consta en autos...

A foja 436 del proceso, consta el acta de reconocimiento realizado por la parte accionante sobre el pago de los valores dispuestos por el juez de la causa.

El texto relevante de dicha acta es el siguiente:

En esta ciudad de Babahoyo, Provincia de Los Ríos, a los diez días del mes de Agosto del año dos mil once (...) comparecen los señores JUAN ALFREDO LEWIS MOREIRA (...) en calidad de MANDATARIO de su señora madre MARIA HAYDEE MOREIRA BAQUERIZO, así como también el accionante señor EDUARDO AUGUSTO MOREIRA VERA (...) como apoderado especial de sus hermanos LUIS ALFREDO Y JOSE ANTONIO MOREIRA VERA (...) En este estado preguntados que fueron por el señor Juez, los comparecientes (...) dicen: Que los valores mandados a pagar en este juicio fueron depositados en la cuenta No. 0080596058 cuyos titulares SON señor JUAN ALFREDO LEWIS MOREIRA Y MOREIRA VERA EDUARDO AUGUSTO, conforme consta en el oficio No. 2020 del 14 de Junio del 2011 que el Banco de Fomento le hizo llegar a este Juzgado Primero de lo Civil de Los Ríos...

De la documentación referida en párrafos superiores se desprende que las obligaciones contraídas por el ex Instituto Nacional de Desarrollo Agrario – INDA–, fueron cumplidas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería –entidad a la que se transfirieron las competencias que tenía el INDA–. Tal es así, que consta en el proceso el acta de reconocimiento del cumplimiento de dicha obligación, en virtud de la cual se constata que fue depositada la cantidad de cinco millones novecientos treinta y cuatro mil quinientos setenta y dos dólares con noventa y seis centavos (US\$ 5'934. 572, 96) en la cuenta N.º 0080596058 del Banco Nacional de Fomento de Babahoyo, de titularidad de los señores Juan Alfredo Lewis Moreira y Eduardo Augusto Moreira Vera.

Al respecto, cabe puntualizar que el accionante asumió que, por intermedio del Ministerio de Finanzas, la entidad accionada debía pagar como precio justo e indemnizaciones por la expropiación de la que fue objeto el predio de su propiedad, “... la suma establecida por la Dirección de Avalúos y Catastro del Municipio del Cantón Babahoyo...”, esto es, la cantidad de cinco millones novecientos treinta y cuatro mil quinientos setenta y dos dólares con noventa y seis centavos⁸.

⁸ En la escritura de protocolización de la sentencia de expropiación de la Hacienda “El Salto”, que se efectuó el 08 de junio de 1978 y se inscribió en el Registro de la Propiedad de Babahoyo el 03 de abril de 1979, consta que de conformidad con el artículo 38 de la Ley de Reforma Agraria y Colonización, se fijó el valor de la expropiación en la suma de cuatrocientos veinte y ocho mil sucres.

En este sentido, mediante un trabajo conjunto entre el juzgador, los ministerios de Agricultura y Ganadería, Finanzas y Economía, así como del Banco Nacional de Fomento, se ejecutó lo dispuesto en la resolución de 15 de diciembre de 1998, emitida por el juez del Juzgado Primero de lo Civil de Los Ríos, dentro de la acción de amparo constitucional N.° 336-98.

De tal manera que, la pretensión del accionante que en sentencia se disponga que el juez primero de lo civil de Los Ríos dé efectivo cumplimiento a lo dispuesto en la resolución de 15 de diciembre de 1998, emitida dentro del amparo constitucional N.° 336-98, con sujeción a la norma consagrada en el artículo 33 de la Constitución de 1998, ha sido satisfecha.

Ampliando lo expuesto, cabe resaltar que la indemnización por expropiación está encaminada a resarcir el daño ocasionado por la pérdida de la propiedad por tales efectos. Al respecto, es importante puntualizar que, el derecho a la propiedad privada y su limitación por fines de utilidad pública o de interés social cuando de por medio exista el pago de una justa indemnización, se encuentra establecido en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹, que sin duda alguna, robustecen la idea que la protección de la propiedad privada es un asunto que compete al Estado de modo primigenio, tanto como obligación internacional, como a través de las disposiciones contenidas en las Constituciones de la República.¹⁰

En aquel sentido, se desprende que el fundamento constitucional de la expropiación parte de dos supuestos esenciales, interdependientes. En primer lugar, que el poder público, en pro de la prevalencia del interés general y con sustento siempre en una finalidad de utilidad pública o de interés social, pueda obtener todos aquellos bienes pertenecientes a cualquier particular que sean necesarios para garantizar los objetivos comunes del Estado y de su población.

En segundo lugar, se debe comprender que el derecho a la propiedad, no es absoluto, en tanto tiene siempre como limitante el interés general, ante el cual debe ceder, con el fin que todo el ordenamiento jurídico, económico y social alcance un desarrollo integral y estabilidad. En efecto, el artículo 323 de Constitución de la República establece la potestad del Estado para expropiar bienes de propiedad privada, pero determina que tal acción deberá encontrarse

⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos. “**Artículo 21° Derecho a la Propiedad Privada** 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley...”

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 008-16-SEP-CC, caso N.° 1499-14-EP.

justificada por razones de utilidad pública o interés social y nacional, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley de la materia.

De la referida norma se colige que el análisis del derecho a la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o desde los intereses individuales supeditados al mismo, sino en consideración a la función social que la propiedad cumple dentro de la sociedad, entendiéndola como parte integrante del derecho mismo. Por tanto, el valor de la indemnización al propietario expropiado incluye el cálculo, tanto los daños emergentes como de la pérdida de los posibles beneficios que dicho propietario dejó de disfrutar debido a la expropiación.

En el caso concreto, el Estado, a través del juez del primero de lo civil de Los Ríos, los ministerios de Agricultura y Ganadería, Finanzas y Economía, así como del Banco Nacional de Fomento, buscó precautelar el establecimiento del pago de una justa indemnización a favor de los propietarios de la Hacienda “El Salto”, que a la fecha es de uso público y sobre cuyo predio se ha desarrollado un proyecto encaminado al desarrollo agrario de la población que vive en dicho lugar.

En aquel sentido, la cantidad de cinco millones novecientos treinta y cuatro mil quinientos setenta y dos dólares con noventa y seis centavos (US\$ 5'934. 572, 96), que se estableció como justo precio por la propiedad expropiada –Hacienda “El Salto”–, constituye la indemnización que correspondía pagar al propietario expropiado, la cual incluyó el cálculo, tanto de los daños emergentes como de la pérdida de los posibles beneficios que el accionante y otros, dejó de percibir a raíz de la expropiación.

Por consiguiente, ha quedado demostrado que según lo dispuesto en las normas constitucionales contempladas en los artículos 16, 30 y 33 de la Constitución Política del Estado de 1998; el Estado -a través de sus instituciones competentes, ha remediado los daños a la propiedad privada de la parte accionante, pagando el precio justo por la expropiación de la Hacienda “El Salto”, lo cual naturalmente incluyó la indemnización por la privación del derecho a la propiedad privada, ocasionada por el proceso expropiatorio.¹¹

¹¹ El Estado, en aras de la prevalencia del interés general y con base siempre en una finalidad de utilidad pública o de interés social, puede obtener todos aquellos bienes pertenecientes a cualquier particular que sean necesarios para garantizar los objetivos comunes del Estado y de sus asociados. Así, el derecho a la propiedad, tiene siempre como limitante el interés general, ante el cual debe ceder, con el fin de que todo el ordenamiento jurídico, económico y social logre su cabal desarrollo y su estabilidad.

En este contexto, tiene pertinencia recordar que como lo ha manifestado en múltiples fallos esta Corte¹², los procesos judiciales solo terminan con la aplicación íntegra de la sentencia o la reparación integral del derecho vulnerado; aquello ha sido acatado en el caso *sub judice*, puesto que se ha cumplido con lo dispuesto en la resolución, materia de esta acción, tarea que le corresponde a este Organismo vigilar conforme sus atribuciones.

Otras consideraciones de la Corte Constitucional

En observancia a las atribuciones que los artículos 429 y 436 numeral 1 de la Constitución de la República le conceden a esta Corte como el máximo órgano de control constitucional, de interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia; está en la obligación de garantizar a los justiciables sus derechos, para lo cual es fundamental examinar las alegaciones relevantes que ha seguido incorporando al proceso constitucional la parte accionante, con posterioridad al cumplimiento de lo dispuesto en el fallo –objeto de la presente acción.

En aquel sentido, es importante indicar que, de la revisión minuciosa del proceso constitucional –conformado por siete cuerpos– se aprecia que en los múltiples escritos presentados por el legitimado activo, existen argumentos reiterativos, razón por la que esta Corte considera pertinente referirse a los escritos que presentan ciertas peculiaridades en su contenido, lo cual permitirá realizar un análisis integral y comprensible del caso.

Mediante escrito presentado el 25 de octubre de 2012 (fs. 481-483 del proceso constitucional), el accionante solicitó a esta Corte lo siguiente:

2.- De conformidad a lo dispuesto en el artículo 436 numeral 10 en concordancia con los artículos 164 numeral 4 y 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, SEA LA CORTE CONSTITUCIONAL LA QUE DEFINITIVA Y EFECTIVAMENTE EJECUTE EL INCISO SEXTO (PENÚLTIMO INCISO) DE LA SENTENCIA EN EL AMPARO CONSTITUCIONAL N° 336-98 DICTADO POR EL JUZGADO PRIMERO DE LO CIVIL DE LOS RÍOS, CASO N° 070-99-RA EN LA CORTE CONSTITUCIONAL (sic)...

A fojas 579-584 del referido proceso, se encuentra el escrito presentado por la parte accionante el 20 de marzo de 2013 en el cual solicitó:

¹² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.° 021-16-SIS-CC, caso N.° 0016-15-IS; sentencia N.° 017-16-SIS-CC, caso N.° 0054-11-IS; sentencia N.° 001-13-SIS-CC, caso N.° 0015-12-IS; sentencia N.° 002-13-SIS-CC, caso N.° 0047-10-IS.

... solicitamos nuevamente (...) **SE CONMINE AL SEÑOR JUEZ PRIMERO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LOS RÍOS (...) A TERMINAR DE EJECUTAR LA SENTENCIA** (sic), en lo que respecta al inciso sexto (penúltimo inciso) de la misma dentro del amparo constitucional N.º 336-98, dictado por ese juzgador (...) caso contrario se declare el incumplimiento parcial de la sentencia de conformidad a los artículos 436 numeral 5 y 440 de la Constitución de la República y artículos 21; 162; 163; 165 y Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional...

De igual forma a foja 706 del proceso ibídem, el accionante en el escrito presentado el 27 de mayo de 2013, expuso:

Para su conocimiento y fines pertinentes, adjunto copias certificadas de:

- 1.- Informe del accionado dentro de esta acción de incumplimiento el Juez Primero de lo Civil y Mercantil de Los Ríos Abg. Marcos Absalón Segura Posligua en la misma que **le miente a la Corte Constitucional**, cuando pretende justificar un supuesto cumplimiento en la ejecución de la sentencia que nos favorece.
- 2.- Providencia de 2 de Mayo de 2013 las 14h39, mediante la cual el accionado pretende archivar la causa por una supuesta e inexistente íntegra de la sentencia...

A fojas 773-774 de autos, consta el escrito de 3 de septiembre de 2013, presentado por el accionante, cuyo texto relevante es el siguiente:

- 1.- Que en sentencia, en los casos referidos (010-09-IS y 047-10-IS) se dictamine que efectivamente para el cálculo de las indemnizaciones ordenadas en sentencia, se deberá establecer como mecanismo idóneo el principio de aplicación del interés legal desde la fecha de desapropiación física del predio confiscado, calculado sobre la base del valor de la tierra más la mejoras que disponía el predio a la fecha de la desapropiación física del mismo; tal como lo dispone la sentencia en el caso 070-99-RA y la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Salvador- Chiriboga vs. Ecuador...

A fojas 791-794 del proceso constitucional consta un escrito presentado por el procurador general del Estado ante el Juzgado Primero de lo Civil de Babahoyo, en el cual señaló:

Desde el punto de vista fáctico, el Estado demuestra haber cumplido a cabalidad la sentencia en cuestión mediante el acuerdo tripartito, protocolizado en la Notaría Trigésima del Cantón Quito, celebrada ante el Ministro de Finanzas, el Ministro de Ganadería, Acuacultura y Pesca y los legitimados activos, mismo que concreto el pago de los accionantes por la suma de US\$ 5' 934.572,96, cancelación que, tal cual lo explicó en su intervención el Dr. Luis Rosero, Director de Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas, cubre un monto de reparación integral por parte del Estado hacia los accionantes erradicándose de este modo la posibilidad de que se pretenda cobrar "rubros adicionales"...

Asimismo, a fojas 797-799 del proceso *ibídem*, consta un escrito presentado ante el juez primero de lo civil de Babahoyo, por el abogado patrocinador y por la coordinadora general de Asesoría Jurídica y delegada del ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, en el cual expusieron:

... conforme consta en autos, se desprende que la resolución emitida dentro del juicio de Amparo Constitucional No. 0336-1998; de fecha 15 de diciembre de 1998 (...) ha sido cumplida a cabalidad y de manera total, al haber el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca cumplido lo dispuesto en los autos de ejecución de 15 de marzo de 2010 y de 29 de junio de 2010, en concordancia con las Resoluciones del Ex Tribunal Constitucional de 02 de febrero de 1999 y de 25 de septiembre de 2007, así como de la Resolución del Pleno de la Corte Constitucional de 19 de marzo de 2009, es decir que se procedió al pago de la suma de CINCO MILLONES NOVECIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS SETENTA Y DOS DOLARES CON NOVENTA Y SEIS CENTAVOS (Sic), a los legitimados activos, por concepto del avalúo comercial del predio y resarcimiento de daños y perjuicios, conforme consta de su propia aceptación y pretensión (...) así como del acta de fecha miércoles 09 de febrero de 2011, en protocolización 0186, celebrada ante la Notaria Trigésima del cantón Quito, en la cual se deja constancia del pago realizado, a los accionantes, por concepto de lo ordenado mediante resolución de fecha 15 de diciembre de 1998, a las 08H00, esto es por LA INTEGRALIDAD DE LA RESOLUCIÓN REFERIDA (...) sin que haya quedado punto alguno de la misma por ejecutar, razón por la cual, causa sorpresa a este Portafolio de Estado que se pretenda por parte de los accionantes intentar exceder los puntos resolutivos de la sentencia en alusión...

A fojas 1282-1286 del proceso constitucional consta el escrito de 1 de agosto de 2016, presentado por el accionante en el cual expuso:

Con respecto a la afirmación del Señor Ministro de que esa cartera de Estado y otras instituciones estatales, ejecutaron el pago indemnizatorio y reparatorio correspondiente, tal como lo refiere la sentencia de la Corte Constitucional N° 002-13-SIS-CC de 18 de septiembre de 2013, esta afirmación vuelve a constituirse en por sí sola en una falacia, pues la sentencia a la que hace referencia el Señor Ministro REITERA QUE LO QUE SE HA PAGADO ES NADA MAS QUE EL VALOR DE LA TIERRA SIN MEJORAS (sic).

Por los antecedentes expuestos (...) solicitamos que a la brevedad que el caso amerita (...) el Pleno de la Corte Constitucional emita sentencia (...) y que indudablemente deberá concluir en que la sentencia en el amparo constitucional N° 12301-0336-1998, dictada el 15 de diciembre de 1998 por el ex Juzgado Primero de lo Civil de Los Ríos está ejecutada parcialmente, faltando por ejecutar el inciso sexto de la sentencia en lo referente a la indemnización declarada en la misma... (Subrayado y cursiva consta en el texto original).

De las transcripciones que preceden se desprende que el legitimado activo ha cambiado su pretensión inicial, constante en la demanda de esta acción. Así, el texto de dicha pretensión era el siguiente:

... que en sentencia se disponga al Juez Primero de lo Civil de Los Ríos (e) Abogado Marcos Absalón Segura Posligua, el efectivo cumplimiento de las Resoluciones del ex Tribunal Constitucional de 1 de Febrero de 1999 y de 25 de Septiembre de 2007 y de la Resolución del Pleno de la Corte Constitucional de 19 de Marzo de 2009 dentro del amparo constitucional No.336-98 (caso 070-99-RA), especialmente lo sentenciado en el numeral 1 de la parte resolutive del Amparo Constitucional No. 336-98 dictado por ese Juzgado el 15 de Diciembre de 1998 y que hace relación al efectivo cumplimiento del **artículo 33** de la Constitución de 1998; para lo cual deberá oficiar al Ministerio de Finanzas y al INDA con la finalidad de que paguen la suma establecida por la Dirección de Avalúos y Catastro Municipal del Cantón Babahoyo, y que corresponde al valor de la tierra sin mejoras por la CONFISCACIÓN de la que fuimos víctimas hace ya 30 años...(Énfasis consta en texto original)

Del texto transcrito, con claridad se identifica que la petición del accionante era que esta Corte disponga en sentencia que el juez primero de lo civil de Babahoyo dé efectivo cumplimiento a la parte resolutive de la acción de amparo constitucional N.º 336-98 dictado por dicha judicatura el 15 de diciembre de 1998, “... que hace relación al efectivo cumplimiento del artículo 33 de la Constitución de 1998...”. En aquel sentido, solicitó que se oficie al Ministerio de Finanzas y al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, a fin que se pague la suma establecida por la Dirección de Avalúos y Catastro Municipal del Cantón Babahoyo.

Sin embargo, en los escritos actuales, la pretensión del accionante es la siguiente:

... solicitamos nuevamente (...) **SE CONMINE AL SEÑOR JUEZ PRIMERO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LOS RÍOS (...) A TERMINAR DE EJECUTAR LA SENTENCIA** (sic), en lo que respecta al inciso sexto (penúltimo inciso) de la misma dentro del amparo constitucional N.º 336-98, dictado por ese juzgador (...) caso contrario se declare el incumplimiento parcial de la sentencia...

De un examen minucioso de la pretensión precitada, se aprecia que el legitimado activo no está solicitando el cumplimiento de la resolución, materia de esta acción; sino que, mediante esta garantía jurisdiccional, pretende que esta Corte ordene una nueva medida de reparación, lo cual contraría la naturaleza de dicha garantía, puesto que, conforme a lo señalado en el numeral 2.4 de esta decisión, la medida de reparación ordenada en la resolución, materia de esta acción, ha sido satisfecha en su integralidad por la entidad llamada a cumplirla.

Por tanto, no cabe duda que la pretensión identificada en ~~parrafos superiores,~~ presentada por parte del accionante, supera y excede la pretensión inicial de la demanda de esta acción, por lo que no le corresponde a esta Corte pronunciarse al respecto.

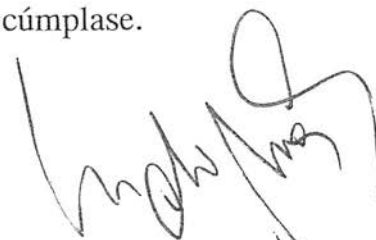
En consecuencia, al ser la pretensión del accionante que esta Corte emita una nueva decisión, distinta a aquella cuyo cumplimiento se pretende, se determina que no es posible satisfacer la misma mediante esta garantía jurisdiccional. De lo contrario, se estaría quebrantando la naturaleza de la acción de incumplimiento, que no es otra que velar por el cumplimiento integral de las sentencias y dictámenes constitucionales –sin modificar ninguna de sus partes– a fin que se materialice la reparación integral del daño ocasionado por la vulneración de derechos constitucionales.

III. DECISIÓN

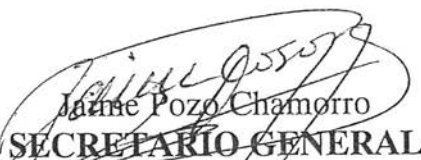
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

- 1.- Negar la acción de incumplimiento planteada.
- 2.- Notifíquese, publíquese y cúmplase.



Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE

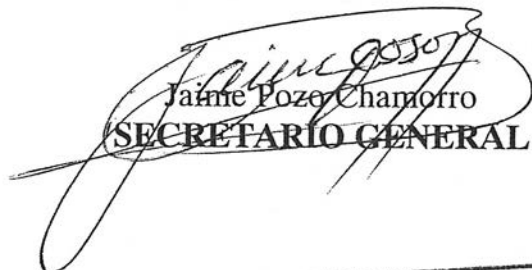


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces:

Pamela Martínez de Salazar, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Francisco Butiñá Martínez y Marien Segura Reascos, en sesión del 25 de enero del 2017. Lo certifico.

JPCH/msb


Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



CASO Nro. 0010-09-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 31 de enero del dos mil diecisiete.- Lo certifico.

JPCH/JDN



CAUSA N.º 0010-09-IS

PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D. M., 22 de marzo de 2017, las 17:10.- **VISTOS.** Agréguese al expediente constitucional N.º 0010-09-IS, el escrito presentado el 06 de febrero de 2017 por el doctor Oswaldo Aguiar Albiño, legalmente autorizado por Juan Alfredo Lewis Moreira, mandatario de María Haydee Moreira Baquerizo vda. de Lewis, mediante el cual solicita aclaración y ampliación de la sentencia N.º 002-17-SIS-CC, dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 25 de enero de 2017 y notificada a las partes el 01 de febrero de 2017, así como los escritos presentados el 22 de febrero y 6 de marzo de 2017.- En atención a lo solicitado por el accionante se **CONSIDERA: PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre la solicitud de aclaración y ampliación interpuesta por el accionante, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en armonía a lo dispuesto por el artículo 40 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.- **SEGUNDO.-** El artículo 440 de la Constitución de la República establece: “Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables”. De modo complementario, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 162, dispone lo siguiente: “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”. Así también, el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, establece: “De las sentencias y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. (...)”. Con base a las disposiciones normativas antes indicadas, se debe señalar que las sentencias y dictámenes constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma alguna; no obstante, el mismo ordenamiento jurídico reconoce la posibilidad de que éstas sean ampliadas o aclaradas, en razón de la presentación de los recursos horizontales correspondientes, siempre que haya lugar a su procedencia y sean presentados dentro del término previsto por la ley.- **TERCERO.-** El recurso horizontal de aclaración, tiene por objeto subsanar la obscuridad o falta de claridad conceptual que contenga una sentencia o decisión judicial; por su lado, el recuso de ampliación procede cuando no se hubiere resuelto,

alguno de los puntos controvertidos en el proceso. Por lo tanto, la aclaración ha sido concebida con la finalidad de desvanecer las dudas que podrían generarse a partir de los conceptos o frases contenidos en el fallo, por lo que, será procedente exclusivamente ante la necesidad de precisar o explicar el sentido de la decisión; mientras que la ampliación será procedente únicamente cuando los jueces hayan omitido pronunciarse respecto a alguno de los puntos controvertidos. En caso de determinarse la procedencia de la solicitud de aclaración y ampliación, esta, bajo ningún concepto, podrá modificar el alcance o contenido de la sentencia o dictamen constitucional.

CUARTO.- La sentencia N.º 002-17-SIS-CC dictada por el Pleno de la Corte Constitucional el 25 de enero de 2017 dentro del caso N.º 0010-09-IS, resolvió negar la acción de incumplimiento planteada por el señor Juan Alfredo Lewis Moreira, en calidad de mandatario de la señora María Haydee Moreira Baquerizo.

QUINTO.- A través del pedido de aclaración y ampliación presentado por el accionante en el caso sub examine, en relación a la sentencia N.º 002-17-SIS-CC, el legitimado activo argumenta y solicita lo siguiente: 1.- Requiere que este organismo aclare y amplíe la sentencia N.º 002-17-SIS-CC y establezca si la resolución del amparo constitucional cuyo incumplimiento se alegó dentro de la causa 0010-09-IS, determinó la confiscación o expropiación del bien materia de la controversia. 2.- Solicita aclaración y ampliación de lo señalado por la Corte Constitucional dentro de la sentencia N.º 002-17-SIS-CC, respecto a que el legitimado activo ha cambiado su pretensión inicial, constante en la demanda, en relación a lo solicitado posteriormente en la sustanciación del proceso. Al respecto, el accionante, sostiene que la pretensión contenida en la acción de incumplimiento N.º 0010-09-IS, siempre se ha referido al cumplimiento íntegro de la sentencia, en los términos determinados por el juez de instancia. 3.- Solicita se aclare y amplíe la sentencia, citando los artículos de las normas jurídicas en los que se fundamentaron los funcionarios públicos para determinar el valor que fue cancelado al accionante en su momento.

SEXTO: De la revisión de la solicitud presentada por el legitimado activo, se verifica que la misma no tiene por objeto la aclaración y ampliación de lo resuelto por el Pleno de la Corte Constitucional mediante sentencia N.º 002-17-SIS-CC, toda vez que al examinar los argumentos expresados por el accionante no se constata que estos se encuentren orientados a que esta magistratura explique los pronunciamientos contenidos en el fallo o subsane una obscuridad en la que se pudiera incurrir dentro la sentencia antes referida; así como tampoco, se solicita por parte del recurrente que este organismo supla una omisión o que se pronuncie sobre puntos que a pesar de haber sido materia de la controversia,

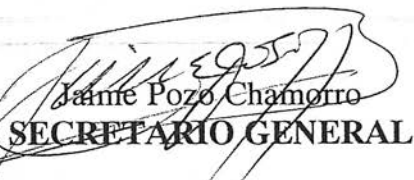
no han sido abordados por la Corte en la sentencia N.º 002-17-SIS-CC. Por el contrario, la lectura de la solicitud objeto de análisis, permite evidenciar que el accionante al requerir una supuesta aclaración y ampliación de la sentencia, en realidad pretende que el Pleno de este Organismo revise nuevamente aspectos que han sido materia del fallo y sobre los cuales la Corte ha emitido un pronunciamiento debidamente fundamentado mediante una sentencia constitucional, la cual, tiene carácter de definitivo, inapelable y es de inmediato cumplimiento. La sentencia materia del pedido de aclaración y ampliación, ha desarrollado de manera clara y entendible las razones que fundamentan la decisión adoptada por esta Corte, abordando y absolviendo los puntos controvertidos dentro de la acción de incumplimiento propuesta en su momento por el accionante. En tal razón, se evidencia que lo pretendido por el accionante a través de la presente solicitud, se dirige a que esta magistratura modifique el contenido del fallo, examinando nuevamente aspectos que ya fueron materia de análisis por parte de esta Corte dentro de la sentencia N.º 002-17-SIS-CC; desvirtuando de esta manera el verdadero alcance y objeto de los recursos horizontales de aclaración y ampliación, los cuales proceden exclusivamente en los casos puntuales anteriormente identificados. Por las razones expuestas, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve **NEGAR** el pedido de aclaración y ampliación formulado por el legitimado activo por improcedente, en tanto, la sentencia constitucional N.º 002-17-SIS-CC es clara y completa en todas sus partes. Adicionalmente, es necesario recalcar que a través de escritos presentados el 22 de febrero de 2017 y 06 de marzo de 2017, el accionante realiza varios requerimientos que pretende sean atendidos a través de la resolución de aclaración y ampliación formulada previamente; al respecto, este organismo debe señalar que en base a lo previsto por el artículo 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencias de la Corte Constitucional, los pedidos de ampliación y aclaración deben ser presentados en el término de tres días contados a partir de la notificación de la sentencia o dictamen constitucional, por lo que, las solicitudes presentadas fuera del termino establecido en la disposición antes indicada, devienen en extemporáneas y no pueden ser atendidas por la Corte Constitucional.

SEPTIMO.- De la revisión de la sentencia N.º 002-17-SIS-CC, esta Corte advierte que en el párrafo final de la página 26 del fallo, por un lapsus calami se hace referencia al numeral 2.4 de esta decisión, cuando lo correcto es referirse al desarrollo del problema jurídico planteado dentro de la sentencia.- En base a las consideraciones expuestas, este Organismo dispone que se esté a lo resuelto en la sentencia N.º 002-

17-SIS-CC del 25 de enero de 2017, dictada dentro de la acción de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales N.º 0010-09-IS. Notifíquese.-

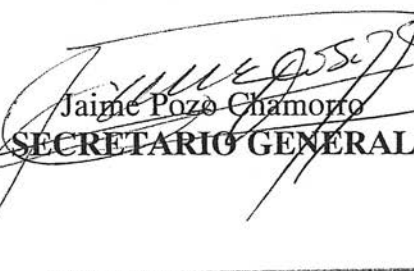


Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE



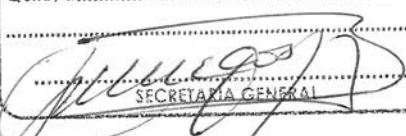
Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

RAZON.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiñá Martínez, 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 las juezas Pamela Martínez de Salazar y Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 22 de marzo de 2017.- Lo certifico.



Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

JPCH/epz

	CORTE CONSTITUCIONAL
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL	
Revisado por	APM
Quito, a	19 ABR. 2017
	
SECRETARIA GENERAL	



REGISTRO OFICIAL®

ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR

121 años

de servicio al país

