

Quito, D. M., 13 de junio del 2013

SENTENCIA N.º 004-13-SAN-CC

CASO N.º 0015-10-AN

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de la admisibilidad

La presente acción por incumplimiento es presentada por el señor Claudio Demetrio Masabanda Espín, por sus propios derechos, el 4 de marzo de 2010, en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores, por incumplir lo dispuesto en los artículos 60 y 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, publicado en el Registro Oficial N.º 83 del 9 de diciembre de 1992, y artículo 64 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 4 de marzo de 2010, certificó que en referencia a la acción N.º 0015-10-AN, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión, mediante providencia del 13 de abril de 2010, resolvió admitir a trámite la presente acción, por reunir los requisitos de admisibilidad y procedencia.

En virtud de lo dispuesto en la Transitoria Octava de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 81 y Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el secretario general remitió al juez Antonio Gagliardo Loor, mediante memorando N.º 022-CCE-SG-SUS-2012, los casos sorteados por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión del 11 de diciembre de 2012, entre los cuales se encuentra el presente caso, para su conocimiento.

Mediante providencia del 24 de abril del 2013 a las 11:05, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, haciéndose conocer a las partes procesales la recepción del proceso.

De la demanda y sus argumentos

El señor Claudio Demetrio Masabanda Espín informa a esta Corte que compareció el 17 de noviembre de 2009, ante el Consulado del Ecuador en Ipiales, Colombia, portando los documentos que acreditan la propiedad del vehículo marca Mazda, color Champán, tipo pick up, modelo B2600I, cabina simple, año 1997, motor GG6202737, placas PSZ-166, matriculado en la provincia de Pichincha, con la finalidad de solicitar la devolución del referido vehículo. Sin embargo, conforme lo menciona el peticionario, frente a su solicitud, el señor Ángel Naranjo Gallegos, encargado de las funciones consulares del Ecuador en Ipiales, le indicó que debía realizar su pedido a la Fiscalía Novena de Colombia.

Una vez realizados los trámites pertinentes, afirma que el fiscal noveno de Colombia, ordenó mediante oficio N.º 437 del 18 de noviembre de 2008, a la doctora Angélica Becerra Erazo, administradora de Bienes de la Fiscalía, entregue el vehículo por haber sido autorizado por el cónsul del Ecuador. La doctora Becerra, en atención al oficio referido, mediante oficio N.º AB-746 del 18 de noviembre de 2009, señaló que no es posible atender tal solicitud, puesto que “mediante oficio 3-5-244-CEI/2008, de 11 de agosto de 2008, el Cónsul del Ecuador Ángel Naranjo Gallegos, ordena la entrega del vehículo en mención al señor Wilson Fernando Carrión Montes de Oca”.

El trámite referido en líneas anteriores, conforme consta en el escrito de la demanda, tiene como antecedentes los siguientes hechos: el legitimado activo en la presente causa era propietario desde el año 2006, por compra venta realizada a su cuñada, señora Mary Lucila Arguello Moreta, del vehículo referido, hasta que en el mes de enero de 2009 fue incautado por la INTERPOL - Ecuador, aduciendo que era clonado, informándole que existía un vehículo que fue recuperado en la ciudad de Pasto, República de Colombia, y que dicho automotor le pertenecía, y por tanto, debía realizar los trámites de recuperación del mismo ante el Consulado de Ecuador en Ipiales.

Efectivamente, el vehículo de la referencia fue puesto a disposición del cónsul del Ecuador en Ipiales, por parte de la Fiscalía Novena Seccional de Pasto,



Colombia, mediante oficio N.º 127 del 10 de marzo de 2008, en cumplimiento de la Resolución del 29 de febrero del mismo año, que en la parte pertinente señala:

“Por parte del señor Fernando Carrión, se aportó documentación relacionada con el vehículo automotor cuya entrega solicita, esta corresponde a la camioneta marca Mazda, color Champán, tipo pick up, modelo B2600I, cabina simple, año de Fab. 1997, motor G6202737, chasis UFYOM4M30000194, identificado con placa PSZ, de la República del Ecuador, matriculado con formulario 561193 de 19 de octubre de 2006, a nombre de MASABANDA ESPÍN CLAUDIO DEMETRIO, con cédula 1707803852, residente en Chile OE 674 y Cuenca, de la ciudad de Quito...”.

Así, la Fiscalía de Pasto, luego del estudio técnico respectivo, concluyó que la serie de chasis y de motor son originales de fábrica, y que el señor Masabanda Espín no ha comercializado el referido automotor, resolviendo dejar a disposición del cónsul del Ecuador en Ipiales, el vehículo retenido, y dispuso desechar negativamente la petición de entrega del vehículo, solicitada por el señor Fernando Carrión a nombre del señor William Andrade.

Frente a tales hechos, el compareciente señala que jamás le fue entregado el vehículo, puesto que el cónsul del Ecuador en Ipiales ordenó la entrega del mismo al señor Wilson Fernando Carrión Montes de Oca a nombre del señor William Andrade Ibarra, a quien la Fiscalía de Colombia negó la devolución.

Señala que mediante oficio del 5 de enero de 2012, fundamentado en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 321 ibídem, el artículo 60 del Convenio de Tránsito entre Ecuador y Colombia, publicado en el Registro Oficial N.º 83 del 9 de diciembre de 1992, y artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado, solicitó que se ordene al cónsul del Ecuador en Ipiales la entrega del vehículo de su propiedad, conforme los documentos que en copias notariadas y apostilladas adjuntó en su oportunidad.

No obstante, considera el compareciente que pese a que su pedido fue legalmente fundamentado, y al ser el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador el único responsable de la correcta aplicación del Convenio de Tránsito entre Ecuador y Colombia, hasta la presente fecha el ente obligado no ha cumplido ni contestado su pedido, así como tampoco ha realizado gestiones tendientes a recuperar el vehículo para entregarlo o resarcir el perjuicio

que le ha ocasionado la negligencia del encargado de las funciones consulares, señor Ángel Naranjo Gallegos.

Pretensión concreta

Por lo expuesto, solicita que el Ministerio de Relaciones Exteriores cumpla con la obligación de entregarle el vehículo descrito anteriormente, en cumplimiento al Convenio de Tránsito entre Ecuador y Colombia, publicado en el Registro Oficial N.º 83 del 9 de diciembre de 1992, por que lo ampara la lógica, la razón y el derecho, al ser propietario del vehículo, derecho de propiedad que está garantizado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución.

Adicionalmente, requiere que se ordene al Ministerio de Relaciones Exteriores que proceda a la reparación integral por el daño material e inmaterial causado, la compensación por la pérdida y detrimento de sus ingresos en razón de que la camioneta de su propiedad le permitía ganarse el sustento de su familia, desde la fecha en que su vehículo fue incautado hasta la presente fecha, debiendo además considerar en este rubro, los gastos de movilización efectuados con motivo del viaje a Colombia, para realizar los trámites de recuperación del vehículo, por lo que solicita que se determine la reparación económica correspondiente.

CONTESTACIÓN DEL ACCIONADO

El 26 de mayo de 2010 compareció el economista Ricardo Patiño Aroca, en calidad de ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, y en consideración a la acción por incumplimiento planteada señala en lo principal lo siguiente:

Que se reproduzca y se tenga como prueba de parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, todo cuanto de autos le fuera favorable, expresamente la contestación a la demanda realizada por la doctora María Auxiliadora Mosquera en la audiencia pública, que tuvo lugar el 13 de mayo de 2012.

Impugna las pruebas que presente o llegue a presentar el accionante por ilegales, indebidamente actuadas y ajenas a la litis.

Que el accionante presente las pruebas que sustentan su pretensión para una indebida reparación y compensación económica por supuestos daños causados por la Cancillería por la pérdida del vehículo, considerando el hecho de que se



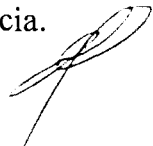
encontraba haciendo uso de un vehículo presumiblemente clonado hasta enero de 2009, fecha en que dicho vehículo fue incautado por personal de la INTERPOL.

Igualmente, que se reproduzca y se tenga como prueba a favor del Estado ecuatoriano, la solicitud de devolución del vehículo materia de la acción, presentada en el Consulado del Ecuador en Ipiales el 7 de noviembre de 2009, en la parte que indica que “el 14 de enero de 2009, cuando el vehículo se encontraba estacionado en mi domicilio llegaron personas de Interpol e incautaron el automotor aduciendo que tenían orden judicial por cuanto era un carro clonado y que el vehículo original, que me pertenece se encuentra detenido en el parqueadero de la Fiscalía Novena de Pasto en la República de Colombia”, es decir que en enero de 2009 tuvo conocimiento de que su vehículo estuvo localizado en Colombia y no fue sino en noviembre de 2009, después de 10 meses, en que presenta dicha solicitud de devolución, lo cual dista mucho de lo aseverado en su demanda dice habersele causado un daño material e inmaterial en detrimento de sus ingresos en razón de que la camioneta le permitía ganarse la vida.

Que se reproduzca y que se tenga como prueba a favor del Ministerio de Relaciones Exteriores, las actuaciones efectuadas por la Cancillería, contenidas en la documentación que en 34 fojas certificadas se acompaña, en la que se comprueba fehacientemente que la Cartera de Estado ha procurado desde un inicio establecer ante las autoridades competentes ecuatorianas y colombianas, la legalidad del vehículo, objeto de esta acción, así como determinar al propietario del mismo, a efectos de proceder con su devolución, lo que contradice con lo afirmado por el accionante, quien manifiesta en su demanda que la Cancillería no ha realizado gestiones tendientes a recuperar el vehículo o entregarlo.

Que se reproduzca y se tenga como prueba a favor del Estado ecuatoriano la documentación presuntamente falsificada, que en 7 fojas útiles se acompaña, misma que se adjuntó al pedido de devolución del vehículo efectuado por el señor Fernando Carrión, apoderado del señor William Andrade Ibarra, presentado ante el encargado de Funciones Consulares del Ecuador en Ipiales; documentación que habría inducido al funcionario consular a entregar el precitado vehículo al señor Fernando Carrión.

Que se señale día y hora para que rinda su testimonio el señor Ángel Plutarco Naranjo Gallegos, quien actuaba como encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales, al momento de la entrega del vehículo, conforme el pliego de preguntas que se presentara en la misma diligencia.



Que se oficie al actual encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales, señor Pablo Núñez, a fin de que mediante informe jurado, indique las actuaciones realizadas por esa oficina consular, tendientes a la búsqueda y localización del referido vehículo.

Que se oficie en legal y debida forma al director nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, a fin de que informe y certifique si el vehículo marca Mazda, color champan, año 1997, tipo pick up, clase camioneta, placas PSZ-166, es de propiedad del señor Claudio Demetrio Masabanda Espín.

Hace suyos los escritos de prueba que presente o llegare a presentar el procurador general del Estado o su delegado.

Alega ilegitimidad de personería pasiva, pues la pretendida acción por incumplimiento, en el supuesto caso no consentido de haberla, correspondería seguirla al funcionario que actuó como encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales de la época, y no al ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, elemento sustancial de esta acción.

Impugna y redarguye la prueba que presente o llegare a presentar el actor por impertinente, inoportuna e indebidamente actuada.

Tacha de falsos y parcializados a los testigos que presente o llegare a presentar la parte actora.

Procurador General del Estado

El doctor Néstor Arboleda Terán, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, comparece y manifiesta:

El accionante reclama por la supuesta falta de gestión tendiente a recuperar su vehículo puesto a las órdenes del cónsul del Ecuador en Ipiales por la Fiscalía Novena de Pasto Colombia, y acusa de negligencia a dicho cónsul, que en caso de haber lugar, debía demandarse en la justicia penal, en la vía administrativa o en la contencioso administrativa.

En cuanto a la legitimación pasiva, la presente demanda por incumplimiento no se ha dirigido contra una autoridad o funcionario renuente a cumplir una norma. La presente demanda ha sido planteada contra el ministro de Relaciones

d

Exteriores, que ha ejercido las competencias establecidas en la Constitución y la Ley y no ha dejado de cumplir sus obligaciones. Incluso señala que la autoridad no ha recibido reclamo alguno en el orden administrativo tendiente a establecer responsabilidades del funcionario consular.

Afirma que las eventuales responsabilidades en torno a la disposición del vehículo materia de la investigación y que se encontraba a órdenes del cónsul del Ecuador en Ipiales y el trámite para su devolución, pueden ventilarse en otro ámbito de la justicia, no en la constitucional, particularmente a través de esta acción por incumplimiento que simplemente se limita a verificar el cumplimiento de deberes claros, exigibles, expresos, presupuesto ausente en este caso en el que los actos normativos impugnados no contienen ningún deber a cargo del accionado.

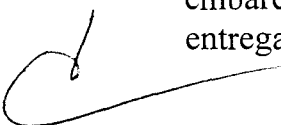
Expresa el compareciente que no cabe demandar vía acción por incumplimiento la restitución de valor alguno particularmente por concepto de reembolso de gastos de movilización para realizar los trámites de recuperación del vehículo, puesto que el objeto de la acción por incumplimiento es exclusivamente procurar el cumplimiento del deber omitido. Finalmente, solicita a la Corte Constitucional que se rechace la presente acción por improcedente.

Texto de las normas cuyo cumplimiento se demanda

“Convenio entre el Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimos y Aeronaves, publicado en el Registro Oficial No. 83 de 9 de diciembre de 1992.

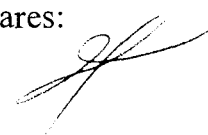
Art. 60.- Es dueño de la embarcación o vehículo robado o abandonado, en cuanto haya probado dicha calidad ante el funcionario consular del país de la matrícula, podrá entrar de inmediato en posesión.

Art. 65.- Cuando la autoridad administrativa exima de responsabilidad al dueño, conductor, capitán o piloto, de inmediato y sin dilación pondrá la embarcación o vehículo a órdenes del cónsul de la jurisdicción, para la entrega a su dueño.



Ley Orgánica del Servicio Exterior

Art. 64.- Son funciones principales de las Oficinas Consulares:



- 1) La gestión administrativa de los intereses consulares del país, dentro de sus respectivas circunscripciones consulares, conforme a los tratados y convenios, leyes, reglamentos e instrucciones que reciban del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la correspondiente misión diplomática;
- 3) Proteger, dentro de su circunscripción, los derechos e intereses del Estado y los de los ecuatorianos, sean personas naturales o jurídicas, sujetándose en esto a las limitaciones permitidas por los tratados y convenios, la ley y el derecho internacional”.

Etapla probatoria

Mediante auto del 13 de mayo del 2012 a las 13h00, atento el estado de la causa y conforme lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara abierta la etapa probatoria por el término de ocho días. Durante el referido término se actuaron las pruebas solicitadas por las partes procesales, las cuales fueron agregadas al expediente.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver sobre 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 32 y 33 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Naturaleza jurídica de la acción por incumplimiento

Respecto a la naturaleza de la acción por incumplimiento, se reitera lo manifestado en sentencia N.º 0005-09-SAN-CC del 8 de octubre de 2009, dentro del caso N.º 0026-09-AN, que señaló lo siguiente:

“La Acción por Incumplimiento, o también llamada acción de cumplimiento, tal como lo demuestra la historia constitucional latinoamericana, ha sido pensada para evitar que este tipo de situaciones

afecten los derechos constitucionales de los ciudadanos y ciudadanas (Colombia 1991, Perú 1993, Venezuela 1999, Ecuador 2008).

Es en las construcciones teóricas del constitucionalismo, del neoconstitucionalismo en su clara tendencia finalista, en donde se encuentra el fundamento doctrinario de la Acción por Incumplimiento, como una garantía constitucional encaminada a conseguir la eficacia de las normas jurídicas y, a través de su aplicación, la vigencia de la normativa social y democrática en ellas inmersa.

En nuestro país, el art. 436, numeral 5 de la Constitución de la República señala que es competencia de este Organismo conocer y resolver a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten, con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

Por su parte, el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador señala que la que la Acción por Incumplimiento, en primer lugar "tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico", amplio concepto que concuerda con lo dispuesto en el art. 436 ibídem, al determinar las atribuciones que ejercerá la Corte Constitucional, además de las que le confiera la Ley, señalando, como queda indicado en el numeral 5 de dicho artículo, que puede "Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias".

De esta forma, la acción por incumplimiento es una garantía jurisdiccional, que tiene por objeto garantizar la aplicación de normas que integran el ordenamiento jurídico o actos administrativos de carácter general, así como de tutelar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos. Así, vía acción por incumplimiento se garantiza el principio de seguridad jurídica, puesto que conforme su objeto, procura la aplicación de normas y su cumplimiento. Dentro de estos parámetros deberá realizarse el examen de constitucionalidad del presente caso.



Determinación de los problemas jurídicos

- **¿Existen obligaciones claras, expresas y exigibles en los artículos 60 y 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimos y Aeronaves; y artículo 64 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, que configuren el incumplimiento de las normas demandadas y vulneren el derecho a la propiedad del legitimado activo?**

Un primer elemento a ser analizado a través de la acción por incumplimiento de actos normativos, actos de carácter general, se encuentra configurado a través de la naturaleza de esta acción. En aquel sentido, debemos recordar que la naturaleza de esta acción está direccionada hacia la tutela y protección de los derechos constitucionales, mismos que, a través de una garantía jurisdiccional, como la acción por incumplimiento, se pretende proteger.

Es por ello que el análisis que realice esta Corte Constitucional debe estar direccionado hacia una interpretación integral del texto constitucional dentro de la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, esto es, la protección de los derechos de las personas y de la naturaleza.

En el caso en análisis se puede observar que el incumplimiento de las disposiciones normativas demandadas podría generar una vulneración al derecho a la propiedad que sobre el automotor en cuestión tiene el accionante. Se debe mencionar que el artículo 66 numeral 26 reconoce el derecho a la propiedad, mismo que guarda relación con el artículo 321 de la Constitución ecuatoriana que garantiza el derecho a la propiedad en sus distintas formas (pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta); en el caso en estudio se deberá determinar si las normas cuyo incumplimiento se demanda atentan el derecho a la propiedad privada del accionante.

Para determinar si los actos normativos cuyo cumplimiento se demanda se apegan a este requisito de la acción por incumplimiento, es menester determinar cuáles son las normas cuyo cumplimiento se exige; respecto al Convenio entre el Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimos y Aeronaves lo siguiente:

Artículo 60.- “Es dueño de la embarcación o vehículo robado o abandonado, en cuanto haya probado dicha calidad ante el funcionario consular del país de la matrícula, podrá entrar en inmediata posesión”.

De la lectura del artículo precitado se colige que la obligación de hacer, en este caso probar la calidad de dueño o propietario de la embarcación o vehículo robado, le corresponde a la persona que desea entrar en posesión de dichos bienes.

Nótese que a través de esta disposición normativa se pretende tutelar el derecho de propiedad del dueño de la embarcación o vehículo robado o abandonado, quien deberá probar su titularidad para hacerse beneficiario de la posesión del bien que regula la norma.

En el caso objeto de análisis se puede evidenciar que la obligación es clara (probar la calidad de dueño); es expresa (la disposición normativa claramente determina la obligación que tiene el dueño y el funcionario ante quien debe probar la propiedad) en este caso el funcionario consular del país de la matrícula, y es exigible (una vez probada su condición de dueño ante el funcionario consular del país de la matrícula podrá entrar en inmediata posesión de la embarcación o vehículo de su propiedad); sin embargo, esta disposición normativa no señala esta obligación direccionada hacia el agente consular, por tanto resulta no ser aplicable al caso objeto de la presente acción por incumplimiento.

En cuanto al artículo 64 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior se establece que:

“Son funciones principales de las Oficinas Consulares:

1. La gestión administrativa de los intereses consulares del país, dentro de sus respectivas circunscripciones consulares, conforme a los tratados y convenios, leyes, reglamentos e instrucciones que reciban del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la correspondiente misión diplomática.
3. Proteger, dentro de su circunscripción, los derechos e intereses del Estado y los de los ecuatorianos, sean personas naturales o jurídicas, sujetándose en esto a las limitaciones permitidas por los tratados y convenios, la ley y el derecho internacional”.

Aquello denota funciones y atribuciones por parte de las oficinas consulares y por ende de quienes realizan las funciones de titulares de aquellas oficinas; de

esta forma, el numeral 1 del artículo antes citado determina como una función que a la vez es atribución de la oficinas consulares, la gestión administrativa de los intereses consulares del respectivo país; la observancia de tratados y convenios internacionales, además leyes, reglamentos e instrucciones que reciban del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la misión diplomática, estableciéndose de manera clara esta atribución y el acatamiento de sus funciones conforme a normativa y autoridades superiores. Esta disposición se encuentra expresamente determinada en la Ley Orgánica de Servicio Exterior, y las mismas son exigibles al ser atribuciones que deben cumplir las oficinas consulares y por ende sus titulares, sin que aquello signifique que contenga claramente una obligación de hacer, direccionada hacia un objetivo concreto relacionado con el derecho a la propiedad por parte de los agentes consulares, más bien se trata de normas de textura abierta que reflejan el ámbito competencial de los agentes consulares, en donde pueden verse expresadas varias atribuciones y no un obligación concreta de dichos agentes.

Lo mismo acontece con el numeral 3 del artículo en mención, que contiene atribuciones, mas no obligaciones de hacer, como son el proteger dentro de su circunscripción los intereses del Estado al cual representan, así como de los ecuatorianos; por ende, es una norma amplia que faculta a los titulares de estas oficinas la tutela de los derechos e intereses de ecuatorianos y ecuatorianas, debiendo además observar y sujetarse a lo que dispongan los tratados y convenios internacionales, la ley y el derecho internacional; aquello refleja que la norma no es clara dentro del caso en análisis, ya que no contiene una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible, de igual manera no se logra evidenciar en qué medida el no cumplimiento de esta disposición normativa pudiese afectar el derecho a la propiedad del accionante.

Se puede colegir que al mencionar las disposiciones normativas que la gestión administrativa, así como la protección de derechos e intereses del Estado ecuatoriano y de los ecuatorianos envuelve una serie de actividades y derechos, los mismos que en la norma cuyo incumplimiento se demanda no están especificados con claridad y no se hallan detallados expresamente, ante lo cual no es posible determinar su exigibilidad o en qué medida serían exigibles los mismos, por lo que no se denota en este caso concreto la existencia de los presupuestos para que se configure un incumplimiento de estas disposiciones normativas contenidas en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior.

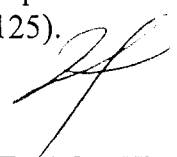
En cuanto al posible incumplimiento de la norma contenida en el artículo 65 del Convenio y su afectación al derecho a la propiedad del accionante, se debe

manifestar que el texto de la norma en análisis determina: “Art. 65.- Cuando la autoridad administrativa exima de responsabilidad al dueño, conductor, capitán o piloto, de inmediato y sin dilación pondrá la embarcación o vehículo a órdenes del cónsul de la jurisdicción, para la entrega a su dueño”.

Del análisis del presente artículo se evidencia que para preservar el derecho a la propiedad de los titulares de una aeronave, nave o automotor, el mismo contiene una doble obligación de hacer, siendo estas claras, expresas y exigibles. Es por ello que se analizará, por una parte, la obligación de la autoridad administrativa del lugar en donde se recuperó la embarcación o vehículo robado de poner el bien a órdenes del cónsul; y por otra parte, la obligación de hacer del cónsul, la misma que consistirá en la entrega de la embarcación o vehículo a su dueño, siendo exigibles por parte del propietario una vez que haya demostrado su calidad ante el cónsul, debiendo esta Corte determinar si dentro del proceso se dio cumplimiento a estas obligaciones, para lo cual se considerarán las siguientes variables:

1) Del análisis del expediente así como de los elementos probatorios aportados en el caso se evidencia que respecto a la primera obligación, se presentan los siguientes elementos: el viernes 15 de junio de 2006, ante el pedido de la Fiscalía Novena de Colombia en donde solicita mediante oficio N.º 356 del 7 de junio de 2006, información al agente consular del Ecuador respecto del vehículo marca Mazda objeto de esta acción, y si el mismo aparece reportado como hurtado en el Ecuador, el lugar de la concurrencia de la infracción y los datos del propietario. Ante esta solicitud, el agente consular solicita la información respectiva a la Policía Judicial del Carchi. El 20 de julio de 2006 el director general de Relaciones Fronterizas con Colombia, en anexo remitió al agente consular del Ecuador en Ipiales la información requerida mediante oficio N.º N-2845-2006-DNP del 14 de julio de 2006, el cual contiene la información del vehículo en cuestión y determina en la especie: “La Policía judicial manifiesta que el mismo está registrado con placas PSZ-166, cuya propietaria es la señora Arguello Moreta Mary Lucia, con C.I. 1710868892, quien manifiesta que el vehículo ha sido robado el 27 de enero y recuperado por la Policía Judicial en la ciudad de Esmeraldas el 13 de abril de 2006. Al respecto, la Policía Judicial solicita se verifique con la Fiscalía Delegada Seccional Novena de Pasto, a fin de poder determinar el origen de los números existentes en el motor y chasis, toda vez que podría tratarse de un vehículo clonado con las mismas características” (a fs. 124).

Mediante oficio N.º 9-645, la Fiscalía Novena Seccional de Pasto determina que los números de motor y chasis del vehículo en mención son originales (a fs. 125).



Mediante oficio N.º 423 del 4 de junio de 2007, el Dr. Óscar Ramiro Lasso Molina, fiscal 9 seccional de Pasto “informa que el citado vehículo se encuentra en el parqueadero de la Fiscalía, a disposición de este Despacho, desde el 24 de mayo del 2006”, requiriendo conocer si existe otro automotor de las mismas características, el mismo que habría sido inmovilizado, porque al revisar las placas se determinó que las mismas eran falsas porque “su sistema de elaboración era rústico y no corresponde a las que expide la Policía de Tránsito del Ecuador”. Menciona este informe que el señor Armando William Andrade Ibarra intentó acreditar la propiedad, suministrando la matrícula N.º 0060400, documento que al revisarlo se determinó que era falso porque el tipo de formato, sello, código y firma no corresponde a las matrículas de la Policía Nacional de Tránsito del Ecuador, manifestando el señor Armando Andrade que la camioneta la compró hace quince días al señor Harold Castillo (fs. 130).

A fs. 142 del expediente consta la nota N.º 3-1-112-CEI/2008 en donde el Cónsul del Ecuador en Ipiales, doctor William Viera Bustillos, informa al subsecretario de Soberanía Nacional y Relaciones Fronterizas y al director general de Relaciones Fronterizas con Colombia, que la Fiscalía Novena Seccional Delegada ante los Juzgados Penales del Circuito de Pasto, mediante oficio N.º 127 del 10 de marzo de 2008, da a conocer el cumplimiento a la resolución del 29 de febrero de 2008, en donde “deja a disposición de este Consulado a través del Parqueadero de la Fiscalía, la camioneta marca MAZDA 2600, color Champagnia, modelo 1999, motor G6202737, chasis y plaqueta serial UFYOM4M3000194, placas PXF, 804, con el fin de proceder de acuerdo a los convenios internacionales y en aras de establecer a cuál de los dos automotores es al que corresponde la documentación que reposa en la Jefatura Provincial de Pichincha a nombre del señor Claudio Demetrio Masabanda Espín [...]”. Por ende, se evidencia que las autoridades colombianas dieron cumplimiento a lo dispuesto en la primera parte del artículo 65 del Convenio entre el Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimos y Aeronaves.

2) En cuanto a la segunda obligación, esto es, la entrega del automotor a quien demuestre ser el propietario del mismo por parte del agente consular, se determinan los siguientes elementos:

El señor Wilson Fernando Carrión, como apoderado de Armando William Andrade Ibarra, realizó un pedido para la devolución del automotor antes descrito a las autoridades colombianas, para lo cual la Fiscalía de Pasto solicitó al CTI (Cuerpo Técnico de Investigaciones de Colombia) el respectivo estudio

técnico del cual concluye que la serie del chasis y del motor son originales de fábrica. La Fiscalía de Colombia además concluyó: "... que el señor Masabanda Espín, no ha comercializado el referido automotor...".

El doctor Oscar Lasso Molina, fiscal 9 seccional de Pasto, se atiene al criterio sustentado en la resolución dictaminada por el doctor Gilberto Palacios Moreno, de 6 de diciembre de 2006, sobre la primera investigación por presunta falsedad, en el que ordena dejar a disposición del señor cónsul del Ecuador en Ipiales, el vehículo que forma parte de las investigaciones, para que proceda de acuerdo con los convenios internacionales, y dispone desechar la petición de entrega del vehículo solicitada por el señor Fernando Carrión a nombre de William Andrade.

El accionante, Claudio Demetrio Masabanda Espín, se acercó al Consulado del Ecuador en Ipiales a solicitar que se devuelva el automotor de su propiedad, pero el señor Ángel Naranjo Gallegos, encargado de las funciones consulares del Ecuador en Ipiales le indicó que debía realizar su pedido a la Fiscalía Novena de Pasto - Colombia, dirigiéndose el accionante a la antes mencionada Fiscalía a solicitar la devolución. En la Fiscalía Novena de Colombia le señalaron que es el cónsul del Ecuador en Ipiales quien debe atender ese pedido, por lo que procedió esta Fiscalía a enviarle el oficio N.º 435 del 17 de noviembre de 2009, para que resuelva lo relacionado con la entrega del automotor. Una vez recibido el oficio de la Fiscalía, el señor Ángel Naranjo Gallegos, a través de la Nota N.º 3-5-68/2009 del 17 de noviembre de 2009, manifestó: "En referencia a su oficio No. 0435 de la Fiscalía Novena Seccional Delegada ante los Juzgados Penales de Pasto de 17 de noviembre de 2009 solicitamos le sea entregado el vehículo al señor CLAUDIO DEMETRIO MASABANDA ESPÍN, con cédula de identidad 170780385-2 de Quito, dueño del automotor de las siguientes características CAMIONETA MARCA MAZDA 2600, MODELO 1999, MOTOR G6202737, CHASIS UFYOM43000194, COLOR CHAMPAÑA, dicho vehículo que está en el poder de ustedes recuperado por hurto en el Ecuador". Hasta ahí se habían configurado todos los elementos tendientes a dar cumplimiento a la norma contenida en el artículo 65 del Convenio entre el Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimos y Aeronaves, faltando la entrega material del automotor, la misma que constituye el efecto mismo del cumplimiento de la norma, pretendiendo a través de esta norma garantizar el derecho a la propiedad sobre el automotor que posee el hoy accionante. Sin embargo, dicha entrega no se llevó a efecto, toda vez que no existía materialmente el vehículo objeto del cumplimiento; es así como mediante la nota emitida por el encargado de las funciones consulares, el fiscal noveno de Colombia ordena mediante oficio N.º 437 del 18 de noviembre de 2008, a la

doctora Angélica Becerra Erazo, administradora de Bienes de la Fiscalía, que se le entregue el vehículo al accionante por haber sido autorizado por el cónsul del Ecuador; sin embargo, la doctora Becerra, en atención al oficio, señala que no es posible atender la solicitud y en la parte final del oficio AB-746 del 18 de noviembre de 2009 manifiesta: “Mediante oficio 3-5-211-CEI/2008, de fecha 11 de agosto de 2008, el Cónsul del Ecuador ÁNGEL NARANJO GALLEGOS, ordena la entrega del vehículo en mención al señor WILSON FERNANDO CARRIÓN MONTES DE OCA”; es decir, el para entonces encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales ya había previamente ordenado la entrega del automotor mediante Nota 3-5-211-CEI/2008 del 31 de marzo de 2008 a Wilson Fernando Carrión Montes de Oca, apoderado del señor Armando William Andrade Ibarra, pese a que la Fiscalía de Colombia había negado la devolución.

Una vez que se ha determinado una actitud negligente del funcionario consular, por el hecho de ordenar dos veces la entrega de un mismo automotor a dos supuestos propietarios, es menester determinar cuál de los dos sujetos eran efectivamente los propietarios, para determinar si se dio o no el incumplimiento de la norma.

Según nota N.º 3-5-211-CEI/2008 del 11 de agosto de 2008, dirigida a la Dra. Angélica Becerra Eraso, jefa de Administración de Bienes de la Fiscalía Seccional de Pasto, consta la solicitud del señor Ángel Naranjo Gallegos, encargado de las funciones consulares del Ecuador en Ipiales para que “[...] se sirva disponer la entrega del vehículo Marca Mazda, Clase camioneta, Color Champan, Modelo-1997, Placas PSZ-166-Ecuador, Motor G6202737, Chasis-UFY0M4M3000194, perteneciente al señor Armando William Andrade Ibarra [...]”; es decir, mediante esta nota el ex encargado de las funciones consulares del Ecuador en Ipiales acreditó al señor Armando William Andrade Ibarra como propietario del automotor y dispuso su entrega, y aquello lo dispone “en razón del Convenio entre la República de Colombia y Ecuador sobre Tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves. Título nueve, Capítulo XXII, Artículos del 59 al 64”; es decir, reconoce la vigencia del convenio y determina que en virtud de estas disposiciones normativas se realice la entrega. Dentro de la nota en mención determina: “El vehículo en mención deberá ser entregado al señor Wilson Fernando Carrión Montes de Oca con número de C.C.010188646-3 ecuatoriano, apoderado especial según consta en la autorización que extiende el señor Armando William Andrade Ibarra, dueño y propietario del vehículo en mención [...]”. Entregándose dicho automotor por parte de la Dirección Seccional Administrativa y Financiera de la Fiscalía de



Pasto - Administración de Bienes, según consta en el acta de entrega N.º 537 del 12 de agosto de 2008, suscrita por la Dra. Angélica Becerra Erazo como administradora de Bienes, y el señor Wilson Fernando Carrión Montes de Oca quien recibe el vehículo (fs. 146), así como el acta de entrega recepción suscrita por Ángel Naranjo Gallegos el 28 de agosto del 2008 (fs. 147).

Mediante nota N.º 3-5-70/2009 del 19 de noviembre de 2009, con el carácter de urgente, el señor Pablo Núñez Endara, encargado de las funciones consulares del Ecuador, solicita al SIJIN – Ipiales, que ubique urgentemente y detenga el vehículo en mención, ya que “[...] dicho vehículo fue entregado con documentación falsa a el señor ARMANDO WILLIAM ANDRADE IBARRA con cédula de ciudadanía No. 87.452.305 de Samaniego – Nariño, y el señor WILSON FERNANDO CARRIÓN MONTESDEOCA con cédula de identidad No. 010188646-3 de Santa Isabel – Azuay Ecuador”. Según nota N.º 3-5-15/CEI/2010, el mismo funcionario consular, el 12 de mayo, reitera su solicitud a las autoridades del SIJIN-Ipiales; es decir, el funcionario consular reconoce la equivocación y desconoce como propietario del vehículo a Armando William Andrade Ibarra.

En contestación a esta solicitud, el Departamento de Policía de Nariño, mediante oficio N.º 286/SIJIN-UBIC-IPIALES 7.16.27.9 del 20 de mayo de 2010, responde: “Respetuosamente me dirijo a usted para informarle que al revisar el Sistema Nacional de Antecedentes de la Sijin en el país de Colombia, no se hace referencia del vehículo en mención en el oficio enviado a esta unidad, igualmente se verifica la información con el CTI Y TRANSITO MUNICIPAL, en donde aducen que en su base de datos tampoco aparece el vehículo” (fs. 150).

Una vez que la propia Oficina Consular del Ecuador en Ipiales determina que el señor Armando William Andrade Ibarra, no es propietario por haber presentado documentación falsa a través de su apoderado para la devolución del vehículo, es menester determinar los elementos que acreditan la propiedad del automotor a favor de Claudio Demetrio Masabanda Espín. Para este efecto, la Corte ha considerado los siguientes elementos: a) copia del contrato de compraventa del vehículo marca Mazda, tipo camioneta, pick up, cabina simple, cilindraje 2600, con placa de identificación N.º PSZ 0166, color champan, año 1997, chasis N.º UFY0M4M3000194 y motor G6202737, teniendo como vendedora Mary Lucia Arguello Moreta a favor de Claudio Demetrio Masabanda Espín, celebrado el 12 de octubre del 2006 (fs. 134); b) el oficio de la INTERPOL de Quito en donde aparejan copia del parte informativo del 08 de junio de 2009, suscrito por el cabo de Policía Marco Fiallos, relacionado con el vehículo en cuestión (fs. 171). En el

informe del 08 de junio de 2009, el cabo Marco Fiallos determinó en lo principal que: “[...] el Consulado del Ecuador en Colombia solicitó a la Dirección General de Relaciones Fronterizas con Colombia para que esta oficie a la Dirección Nacional de la Policía Judicial e Investigaciones y esta delegue a la Oficina Central Nacional – Interpol la localización y notificación al propietario del automotor; que la responsabilidad de iniciar los trámites de devolución y posterior repatriación corresponden estrictamente al propietario del automotor, quien deberá tomar contacto o apersonarse ante el Consulado del Ecuador en Ipiales debiendo presentar los siguientes documentos debidamente notariados y apostillados: copia de la matrícula, carta de propiedad o documento equivalente, expedido por la autoridad competente, que acredite plenamente la calidad de propietario de la persona natural o jurídica en cuyo favor se solicita la entrega del vehículo; copia de la denuncia penal por el delito del que derivó la pérdida del vehículo [...]”, y otros, reconociendo como la base legal para la devolución de automotores el Convenio entre la República de Colombia y Ecuador sobre Tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves, Título IX, Capítulo XXII, artículo 59 o Decreto 2239 DIAN de 1999 (fs 172-173); c) En su declaración, el ex encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales, Ángel Plutarco Naranjo Gallegos, responde a las preguntas remitidas por el legitimado pasivo, economista Ricardo Patiño Aroca, ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador, manifestando: sus generales de ley; que ejerció sus funciones desde el primero de junio del dos mil ocho hasta el treinta de noviembre de 2009; que la documentación presentada por Wilson Fernando Carrión, apoderado de Armando Andrade Ibarra, estuvo apostillada y notariada; que se enteró a más de un año del reclamo y la entrega del automotor luego de lo cual aparece el otro dueño; que a simple vista la documentación se encontraba en orden y que no se evidenciaba adulteración alguna, con documentos notariados y por lo tanto presumió su autenticidad; que en la documentación presentada por el señor Claudio Demetrio Masabanda Espín, no se acompañaba la declaratoria de falsedad de instrumento público dictada por un juez de lo civil, de los documentos adjuntados a la solicitud del señor Wilson Fernando Carrión Montes de Oca, apoderado del señor Armando William Andrade Ibarra (fs. 174-176); d) oficio N.º 2202 remitido por la Comisión Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, en donde se certifica que el vehículo es de propiedad de Claudio Demetrio Masabanda Espín (fs. 180); e) A fs. 112 consta la copia certificada de la matrícula del automotor en donde consta que el propietario es el señor Claudio Demetrio Masabanda Espín, detallándose las características del automotor, los mismos que coinciden con la numeración del vehículo recuperado en Colombia.

Adicionalmente, en virtud del análisis de los elementos probatorios se deduce que no existe constancia material alguna que evidencie que el vehículo cuya entrega se demanda pertenezca a Armando William Andrade Ibarra, así se constata en el contrato de compraventa presentado por este sujeto, en donde no se determinan con precisión las particularidades del vehículo y no contiene el nombre del comprador, suscrito por una persona que tampoco acredita ser dueña del automotor (fs. 110), circunstancia que debió ser observada por el ex encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales al momento de la entrega del automotor; en cambio, se evidencia que conforme la matrícula N.º 0008983, el vehículo consta a nombre de Claudio Demetrio Masabanda Espín; por lo tanto, asumiéndose que se debe tener por dueño de un vehículo al titular cuyo nombre conste en la matrícula respectiva para hacer efectivo el cumplimiento de esta disposición normativa, el ex encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales debía realizar la entrega del automotor a su legítimo propietario, el no realizarlo de esa forma evidencia un acto de negligencia del funcionario consular, atentando seriamente al patrimonio del accionante y consolidándose un incumplimiento de la norma expresada en el artículo 65 del Convenio entre la República de Colombia y Ecuador sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves.

La negligencia en el cumplimiento de una obligación de hacer contenida en una norma ¿puede ser considerada como incumplimiento?

Como se mencionaba en líneas anteriores, las disposiciones normativas cuyo incumplimiento se demanda deben contener clara y expresamente una obligación por parte de la autoridad administrativa o de un particular; en el caso materia de la presente acción se evidencia que la misma se circunscribe a una obligación de hacer, la misma que no solo abarca el ámbito de aplicación formal de lo establecido en la disposición normativa, sino el acatamiento de otros deberes que deben mantener las autoridades públicas o particulares para el efectivo cumplimiento de la norma solicitada, debiendo actuar con prolijidad, diligencia y probidad. En aquel sentido, el actuar con negligencia al momento de dar cumplimiento a una disposición normativa, ha de configurar el no acatamiento de la disposición normativa y por ende el incumplimiento de la norma impugnada. Aquello guarda relación con el artículo 226 de la Constitución, que determina: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. **Tendrán el deber de coordinar acciones para el**



cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

En aquel sentido, es un imperativo de las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, el cumplimiento de los fines que persiguen las normas para hacer efectivos los derechos de las personas.

En la acción por incumplimiento se estará a la prevalencia del derecho sustancial en aras de precautelar los derechos de las personas. Recordemos que el ejercicio interpretativo del funcionario genera una obligación de hacer y por ende determina un efecto jurídico, que tendrá consecuencias sobre los derechos de las personas; e ahí la importancia de actuar con diligencia al momento de dar cumplimiento a una disposición normativa.

La Constitución de la República determina en su artículo 11 numeral 9 que: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución [...]”. Asumiendo quienes ejercen la administración pública en caso de violaciones de derechos o negligencia de parte de funcionarios públicos, la obligación de reparar estos derechos vulnerados; así la norma constitucional ibídem establece en su inciso segundo: “El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, **estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos [...]**. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas”.

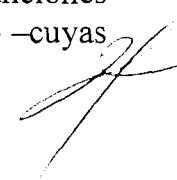
De ahí que al ser el más alto deber del Estado ecuatoriano el respeto de los derechos que asisten a las personas, los funcionarios y funcionarias públicos deben actuar con probidad y diligencia al momento de ejercer sus funciones.

Por todo lo expuesto, bajo el principio de interpretación integral de la Constitución y constituyendo un deber primordial del Estado ecuatoriano, conforme lo determina el artículo 3 numeral 1 de la Constitución de la República el “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales [...]”; se colige que el Funcionario Consular no dio cumplimiento a la disposición

contenida en el artículo 65 del Convenio entre la República de Colombia y Ecuador sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, actuando con negligencia al momento de la entrega del automotor.

Además, los derechos consagrados en esta acción por incumplimiento no pueden ser garantizados por otra garantía jurisdiccional, toda vez que se ha determinado que la autoridad pública (ex encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales) no ha dado cumplimiento a la disposición normativa contenida en el artículo 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimos y Aeronaves; que dentro de los deberes de los funcionarios públicos se encuentra ejercer su trabajo con la debida diligencia, conforme lo determina el artículo 227 de la Constitución, que establece: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. Por ello, se puede evidenciar que con el no cumplimiento de esta obligación de hacer por parte del funcionario consular se atentó al derecho a la propiedad que el accionante tiene sobre el automotor que, conforme se ha determinado en líneas anteriores, es de su propiedad, incurriendo el ex encargado de Asuntos Consulares del Ecuador en Ipiales, en un incumplimiento de la disposición contenida en el artículo 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, afectando adicionalmente el derecho a la propiedad, consagrado en el artículo 66 numeral 26 de la Constitución de la República del Ecuador, y atentando la norma constitucional consagrada en el artículo 227 de la Carta Fundamental, al no dar cumplimiento a los principios de eficacia y eficiencia en el desempeño de sus actividades consulares.

Conforme lo señala el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, para que se configure el incumplimiento la persona accionante debe reclamar el cumplimiento de la obligación a quien tenga que satisfacerla. En el presente caso, según criterio del legitimado activo, el Ministerio de Relaciones Exteriores pese haberse requerido el cumplimiento del Convenio en mención, en varias oportunidades, no ha cumplido ni ha dado contestación a su solicitud, tendiente a recuperar el vehículo de su propiedad o a recibir una indemnización por el perjuicio ocasionado, debido, conforme lo señala, a la negligencia del encargado de las funciones consulares, señor Ángel Naranjo Gallegos, al haber entregado el vehículo –cuyas



características se anotaron anteriormente— al señor Wilson Fernando Carrión Montes de Oca, apoderado del señor Armando Willian Andrade Ibarra.

Cabe destacar que el incumplimiento se plantea ante el ministro de Relaciones Exteriores por ser el representante de esa cartera de Estado, sin que ello implique que el ministro de Estado sea el funcionario que incumplió la norma.

De esta forma, y conforme consta en el anexo VII, se evidencia la prueba del reclamo previo, esto es, el escrito presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, el 5 de enero de 2009, el cual, conforme lo alega el accionante, no ha sido contestado por la autoridad competente.

Por tanto, al encontrarnos en presencia de obligaciones de hacer, claras y exigibles, y al haberse configurado el incumplimiento, al no haberse satisfecho el reclamo previo, es necesario examinar si efectivamente la autoridad obligada dio o no cumplimiento a tales obligaciones.

Del análisis del expediente se determina que el agente consular, encargado de la entrega del vehículo a su dueño, incumplió la obligación de hacer, constante en el artículo 65 del Convenio, puesto que no tomó en consideración otras situaciones fácticas necesarias para el cabal cumplimiento del instrumento internacional en mención. Esto es, por la negligencia y falta de prolijidad del agente consular, al no solicitar previo a la entrega del vehículo, toda la documentación pertinente que pruebe la propiedad del bien materia del litigio, y requerir información oportunamente a las instituciones públicas competentes para certificar la propiedad del bien, inobservó claramente una disposición normativa, expresa y clara. La obligación del agente consular, como lo señalamos anteriormente, era entregar el bien a su dueño, obligación exigible por la persona titular del bien, pero para que tal obligación se cumpla no solo en un plano formal, se debía requerir la presentación de documentos que prueben fehacientemente la propiedad del vehículo, previo a su entrega, e inclusive su cotejo con la base de datos de las instituciones competentes, hecho que no ocurrió en el presente caso, y que lejos de evidenciarse algún diligenciamiento, la entrega se produce con la copia de un contrato de compraventa que nada prueba sobre la propiedad del bien.



El agente consular, sin requerir apoyo a las instituciones públicas competentes, para comprobar la titularidad del bien, procedió a la entrega del vehículo, sin ningún respaldo documental, evidenciando falta de prolijidad y diligencia, que provocó vulneración de derechos constitucionales de las personas, en este caso,



del dueño del bien. En este punto, se recuerda la obligación de los servidores y servidoras públicas de respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, que implica, entre otras, la obligación de actuar con diligencia en el ejercicio de sus funciones.

En tales circunstancias, se concluye que el funcionario consular incumplió la obligación contenida en el artículo 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, al entregar el automotor a una persona que no era la dueña del mismo, actuando con negligencia en el ejercicio de sus funciones, vulnerando los derechos constitucionales del accionante, conforme queda expresado en la presente sentencia.

Al haber sido dicho encargado de Asuntos Consulares un servidor público¹ del Estado ecuatoriano, al momento de la realización de los actos cuyo incumplimiento se demanda y considerando la disposición contenida en el artículo 233 de la Constitución de la República, en virtud de la cual: “Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos [...]”, y al evidenciarse el incumplimiento de las normas antes referidas por la actitud negligente de quien ostentaba la calidad de encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales, la Corte Constitucional del Ecuador determina que se ha incumplido parcialmente la disposición contenida en el artículo 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, en cuanto no se perfeccionó la entrega del automotor a su verdadero y legítimo propietario.

El artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República consagra el derecho de repetición a cargo del Estado ecuatoriano frente a un ejercicio negligente por parte de los servidores o empleados públicos:

“El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las

¹ Art. 229 Constitución de la República del Ecuador.- “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público [...]”.

violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas [...].”

Frente a lo cual se debe proceder a reparar los derechos del legitimado activo por la acción negligente del funcionario público en el desempeño de su cargo, como encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales.

Consideraciones adicionales de la Corte Constitucional

Conforme al mandato constitucional ecuatoriano, toda vulneración de derechos merece una reparación integral debido a que en el Ecuador, Estado constitucional de derechos y justicia, la expectativa de respeto a los derechos constitucionales es mayor a partir del cambio de paradigma constitucional; por lo tanto, se espera que la reparación de los daños causados consiga un sentido integral en función a la naturaleza interdependiente de los derechos constitucionales (artículo 11 numeral 6 de la Constitución).

En este contexto, la reparación integral en el ordenamiento ecuatoriano constituye un verdadero derecho constitucional, cuyo titular es toda persona que se considere afectada por la vulneración de sus derechos reconocidos en la Constitución. Adicionalmente, es un principio orientador que complementa y perfecciona la garantía de derechos; así, esta institución jurídica se halla inmersa en todo el ordenamiento constitucional ecuatoriano, siendo transversal al ejercicio de los derechos, así por ejemplo, la obligatoriedad de la reparación para las víctimas de delitos penales (artículo 78); para los consumidores y consumidoras que sufran engaños comerciales (artículo 52); la posibilidad de demandar una reparación como consecuencia de las afectaciones por racismo o xenofobia contra comunidades o poblaciones indígenas (artículo 57) y por afectaciones ambientales que puedan atentar contra los ecosistemas (artículo 397), entre otras.

En materia específica de garantías jurisdiccionales se impone el deber judicial de la aplicación obligatoria de la reparación integral ante toda vulneración de derechos, pues “...Los procesos judiciales sólo finalizarán con la ejecución integral de la sentencia o resolución” (artículo 86 numeral 3 segundo inciso), de

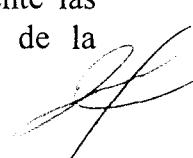
lo que se deduce que las decisiones que resuelvan las acciones planteadas en protección de los derechos constitucionales, que declaren la vulneración de un derecho, deben necesariamente contener la disposición de reparación integral en la parte resolutive de la decisión constitucional.

Ahora bien, dentro del derecho constitucional procesal ecuatoriano, el legislador introdujo una fórmula para establecer la compensación económica que se genere a partir de la declaratoria de vulneración de un derecho como consecuencia de la reparación integral; así, el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina:

Art. 19.- Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes.

La norma es clara al determinar que todo tipo de reparación económica, cuando tenga que satisfacerlo un particular, la determinación del monto se tramitará vía juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez; mas cuando la debe compensar el Estado, la cuantificación deberá realizarse vía contencioso administrativo. Si bien podría pensarse que esta regulación restringe el derecho a la reparación integral, debe interpretársela a la luz de la lógica de las garantías jurisdiccionales dentro del Estado Constitucional de derechos y justicia. En efecto, lo que propende la norma es controlar los excesos en los que el juez constitucional puede incurrir al determinar los montos concernientes a la reparación económica y tutelar de los derechos constitucionales de la contraparte, para que esta pueda ejercerlos dentro del marco del debido proceso.

✓ Empero esta Corte deja en claro que la determinación del monto de la reparación económica, consecuencia de la declaración de una vulneración de derechos, no generará un nuevo proceso de conocimiento, sino exclusivamente una cuantificación dentro de un trámite de ejecución de la sentencia constitucional, pues de lo contrario, la ejecución de las decisiones constitucionales quedarían a la expensa de que estas se ratifiquen en un nuevo proceso en la justicia ordinaria que declare la vulneración del derecho. En efecto, el proceso de cuantificación de reparación económica no es un proceso en el que se debatirá nuevamente las situaciones acerca de los hechos que dieron lugar a la declaración de la



vulneración del derecho y si esta se verificó o no, sino que se limita a ser un procedimiento de puro derecho en el que se cuantifique la reparación económica.

El fundamento que la Corte considere al procedimiento de cuantificación de la reparación económica como de ejecución y no de conocimiento, lo hace en analogía a lo determinado por la Corte Nacional de Justicia a través de los fallos de triple reiteración emitidos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, fuente dinámica del derecho que acopla la normativa a la realidad, en donde se ha manifestado, respecto a la operatividad del silencio administrativo positivo, que cuando se haya producido dicho silencio administrativo se ha de entender que se genera un efecto práctico de la garantía del derecho de petición y oportuna respuesta, sin que ello implique que se vuelva a conocer el fondo del asunto, puesto que el silencio administrativo ha generado un derecho favorable al accionante, dando origen a un accionar procesal autónomo:

“Mediante el silencio administrativo positivo, se da un efecto práctico a la garantía o derecho de petición y oportuna respuesta, como se halla consagrado en la Constitución Política del Estado. Por ello, el efecto positivo del silencio administrativo, no es una presunción de hecho que admite prueba en contrario, sino una presunción de derecho que da origen a un accionar procesal autónomo”².

Así:

“...debiendo añadir que la acción a proponer para hacer efectivo el derecho obtenido como efecto del silencio administrativo será una acción de puro derecho, en la que en consecuencia no cabe la apertura de un término de prueba ya que ésta tiene como únicos y exclusivos propósitos establecer que el petitorio aprobado por el silencio administrativo se dirigió a la autoridad que tenía la competencia para resolverlo y que lo así aprobado no habría estado afectado por nulidad absoluta de haber sido aprobado por la autoridad a la que se dirigió la petición o reclamo”³.

² Corte Suprema de Justicia del Ecuador, fallos de triple reiteración, Sala de lo Contencioso Administrativo, Res. No. 321-97 4208; No. 168-98 Res. No. 195-99 4209; No. 169-98 Res. No. 217-99 4211

³ Gaceta Judicial. Año CV. Serie XVII. No. 14. Página 4796, Quito, 28 de octubre de 2003.

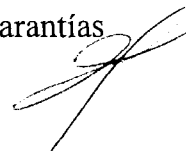
Por tanto, al igual que ocurre en la ejecución de un acto administrativo cuando ha operado el silencio administrativo; a través de una sentencia constitucional se reconoce un derecho que ha sido objeto de vulneración y frente a aquello se genera una obligación patrimonial por parte de una persona o autoridad obligada, armonizando la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional con la Constitución de la República y atendiendo la naturaleza sencilla, rápida y eficaz de las garantías jurisdiccionales, la cuantificación económica que se haga tanto en el ámbito civil como en el contencioso administrativo debe guardar respeto a estos principios elementales de la justicia constitucional. Por tanto, se debe cuantificar el monto por parte de la jurisdicción civil o contencioso administrativa, según el caso, sin que ello implique un nuevo conocimiento acerca del fondo del asunto, sino más bien un trámite que determina un monto económico dentro de la fase de ejecución de la sentencia constitucional, el mismo que debe ser ágil, para lo cual se debe emplear todos los medios necesarios para el cumplimiento del principio de celeridad en materia constitucional.

En razón de lo analizado, la Corte Constitucional, al ser el intérprete final y auténtico de la Constitución, en ejercicio del artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución, establece como regla interpretativa que:

El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos.

En el caso sub judice, dada la naturaleza de la entidad demandada, Ministerio de Relaciones Exteriores, y al haber encontrado la Corte vulneración de derechos constitucionales, en la especie, la seguridad jurídica, que deber ser resarcida mediante una reparación integral, se debe proceder a la cuantificación económica por la jurisdicción contenciosa administrativa dentro de un término razonable, luego de lo cual se deberá informar a esta Corte.

Ahora bien, el citado artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional termina disponiendo "...De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes". Si las garantías



jurisdiccionales por su naturaleza son sencillas, rápidas y eficaces; si solo finalizan con la ejecución integral de la resolución; y si el proceso de cuantificación ante la jurisdicción contenciosa administrativa o ante la civil es únicamente un proceso de ejecución y no de conocimiento, no existe fundamento constitucional para que el proceso pueda dilatarse con la presentación de todos los recursos ordinarios y extraordinarios.

En efecto, la frase "...De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes" se encuentra en clara contradicción con lo dispuesto en el artículo 86 numeral 2 literal a de la Constitución de la República, por lo que en ejercicio de la competencia atribuida a este Organismo, en el artículo 436 numeral 3, declara la inconstitucionalidad sustitutiva⁴ de la frase "De estos juicios se podrá interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes" del artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sustituyéndola por la siguiente "Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite".

III. DECISIÓN

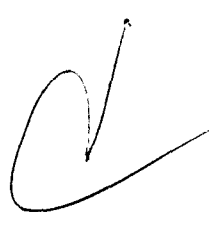
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

SENTENCIA

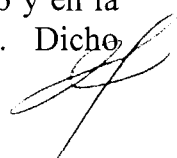
1. Se declara la vulneración del derecho a la propiedad y del principio de seguridad jurídica, contenidos en los artículos 66 numeral 26, y 82 de la Constitución de la República.

⁴ "Sentencia manipulativas "sustitutiva". Entendida como la manifestación más dura (y por ende, muy discutible) del poder legisferante positivo de un tribunal constitucional, en tal hipótesis este destruye una norma que califica como inconstitucional, y en su lugar la reemplaza por otra regulación conforme con la Constitución. Se la puede refutar, en definitiva, como una combinación entre la sentencia estimatoria clásica de declaración de inconstitucionalidad, con más una sentencia manipulativa integradora". Néstor Pedro Sagüés, "Las sentencias atípicas de la jurisdicción constitucional y su valor jurídico" en Duna Martínez Molina, Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana, Corte Constitucional para el período de transición, Quito, 2012.

2. Aceptar parcialmente la acción planteada por el señor Claudio Demetrio Masabanda Espín y, en consecuencia, declarar el incumplimiento por parte del encargado de funciones consulares del Ecuador en Ipiales, señor Ángel Naranjo Gallegos, de la norma contenida en el artículo 65 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves, publicado en el Registro Oficial N.º 83 del 9 de diciembre de 1992. Se niega el incumplimiento de las normas contenidas en los artículos 60 del Convenio entre Ecuador y Colombia sobre Tránsito de Personas, Vehículos, Embarcaciones Fluviales y Marítimas y Aeronaves y 64 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior.
3. Como medidas de reparación integral se ordena:
 - 3.1. Disponer que el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, pague al accionante el valor del vehículo objeto de la presente acción, en función del valor del avalúo comercial del mercado local a la fecha de la presente sentencia.
 - 3.2. Disponer que el órgano judicial correspondiente, en sede contencioso administrativa, en el término de 30 días desde la notificación de la presente sentencia, informe a esta Corte sobre su cumplimiento.
 - 3.3. Disponer que el Ministerio de Relaciones Exteriores investigue el caso y sancione al o los funcionarios responsables del incumplimiento, debiendo, en atención a lo previsto en el artículo 11 numeral 9 numerales segundo y tercero de la Constitución de la República y artículos 67 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ejercer de forma inmediata el derecho de repetición en contra de los responsables.
4. En ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional emite la siguiente regla jurisprudencial:



El monto de la reparación económica, parte de la reparación integral, como consecuencia de la declaración de la vulneración de un derecho reconocido en la Constitución, se la determinará en la jurisdicción contenciosa administrativa cuando la deba satisfacer el Estado y en la vía verbal sumaria cuando deba hacerlo un particular. Dicho

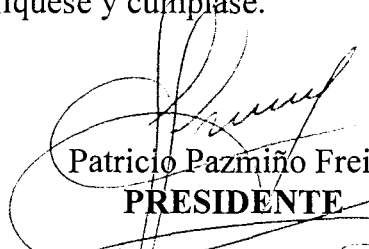


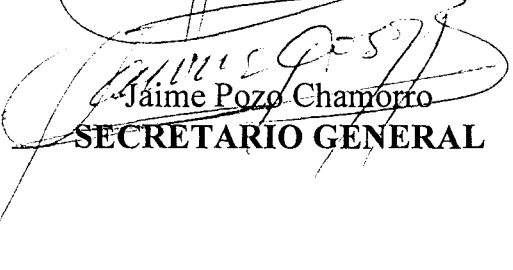
procedimiento se constituye en un proceso de ejecución, en el que no se discutirá sobre la declaratoria de vulneración de derechos.

5. En ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad sustitutiva del artículo 19, frase final, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, referente a: “De estos juicios se podrán interponer los recursos de apelación, casación y demás recursos contemplados en los códigos de procedimiento pertinentes”, por la frase “Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite”. En consecuencia, el artículo 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispondrá:

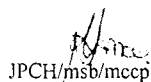
Art. 19.- Reparación económica.- Cuando parte de la reparación, por cualquier motivo, implique pago en dinero al afectado o titular del derecho violado, la determinación del monto se tramitará en juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez, si fuere contra un particular; y en juicio contencioso administrativo si fuere contra el Estado. Solo podrá interponerse recurso de apelación en los casos que la ley lo habilite.

6. Poner en conocimiento del Consejo de la Judicatura la presente sentencia, a fin de que en el marco de sus competencias y atribuciones, realice una debida, oportuna y generalizada difusión de esta sentencia en las instancias pertinentes de la función judicial.
7. Disponer la publicación de la presente sentencia en la Gaceta Constitucional.
8. Notifíquese, publíquese y cúmplase.


Patricio Pazmiño Freire
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 los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los jueces María del Carmen Maldonado Sánchez, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión extraordinaria del 13 de junio de 2013. Lo certifico.


JPCH/msb/mcep

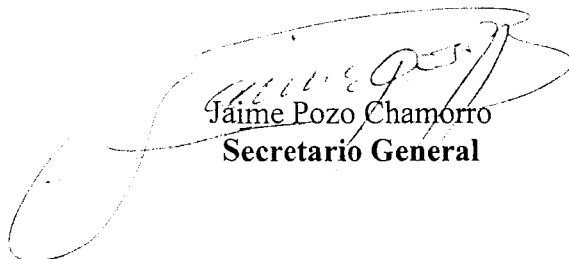

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO No. 0015-10-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 17 de junio de dos mil trece.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

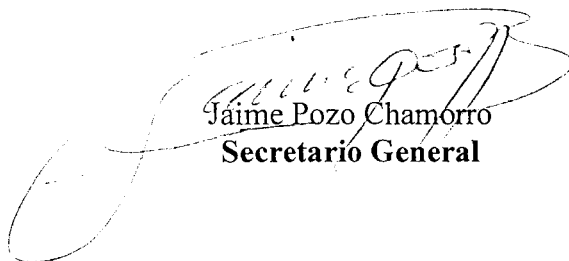
JPCH/lcca



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO No. 0015-10-AN

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el juez Patricio Pazmiño Freire, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 17 de junio de dos mil trece.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

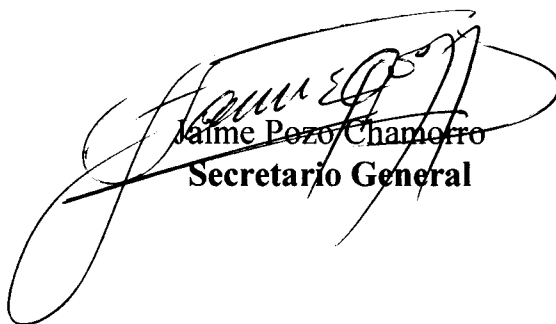
JPCH/lcca



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO No. 0015-10-AN

RAZON.- Siento por tal que, en la ciudad de Quito, a los diecisiete días del mes de junio del dos mil trece, se notificó con copia certificada de la sentencia de 13 de junio del 2013, a los señores Claudio Demetrio Masabanda Espín, en la casilla constitucional 165; Ministerio de Relaciones Exteriores, en la casilla constitucional 273; Procurador General del Estado, en la casilla constitucional 018, y al señor Gustavo Jalkh Röben, Presidente del Consejo de la Judicatura, mediante oficio 1842-CC-SG-NOT-2013, como consta de la documentación adjunta.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/jmc



**CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR**

0016169



17 JUN. 2013

18 hojas / EB

Quito D. M., 17 de junio de 2013
Oficio No. 1842-CC-SG-NOT-2013

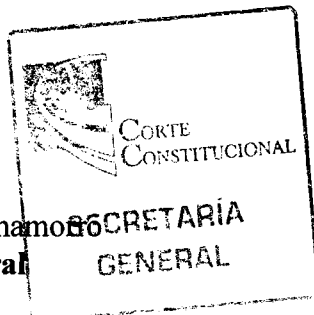
Señor doctor
Gustavo Jalkh Röben
PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA
Ciudad

De mi consideración:

Para los fines legales pertinentes, remito copia certificada de la sentencia de 13 de junio de 2013 (N° 004-13-SAN-CC), emitida dentro de la acción por incumplimiento 0015-10-AN, presentada por Claudio Demetrio Masabanda Espín.

Atentamente,

Dr. Jaime Pozo Chamon
Secretario General



Anexo: lo indicado
JPCH/lcca