

Quito, D.M., 15 de agosto de 2019

CASO No. 69-12-IS

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

Sentencia

Tema: Acción de incumplimiento sobre la decisión dictada por el Tribunal de Garantías Constitucionales que declaró la inconstitucionalidad y suspensión del Decreto 1250 referente al "Reglamento de Disolución y Liquidación de las Comunidades Campesinas" y observó el Acuerdo 0059 que ordenó la disolución y liquidación de la Comuna Santa Clara de San Millán.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El 4 de febrero de 1980, el ministro de Agricultura y Ganadería de la época, ante la imposibilidad de solucionar los graves problemas internos de la Comuna "Casas Viejas", expidió el acuerdo ministerial N°. 0052 con el que ordenó la disolución y liquidación de dicha comuna, ubicada en la parroquia Chongón del cantón Guayaquil, provincia del Guayas, para el efecto designó un liquidador.
2. El 4 de noviembre de 1985, se publicó en el Registro Oficial el decreto ejecutivo N°. 1250, mediante el cual, el presidente de la República de la época expidió el "Reglamento de Disolución y Liquidación de las Comunidades Campesinas".
3. El 19 de febrero de 1986, el ministro de Agricultura y Ganadería de la época mediante acuerdo ministerial N°. 0059 dispuso la disolución y liquidación de la "Comuna Santa Clara de San Millán" ubicada en la parroquia Benalcázar del cantón Quito, provincia de Pichincha, debido a que se encontraba dentro del perímetro urbano incurriendo en lo establecido en el artículo 1 (4) del "Reglamento de Disolución y Liquidación de las Comunidades Campesinas".
4. El 24 de febrero de 1986, los señores Rafael Vaca, Segundo Melchor Llumipamba, José Llumipamba y otros miembros de la Comuna Santa Clara de San Millán presentaron ante el Tribunal de Garantías Constitucionales una demanda en contra del decreto ejecutivo N°. 1250 y del acuerdo ministerial N°. 0059.
5. El 17 de julio de 1986, el Tribunal de Garantías Constitucionales dentro del caso N°. 54-86 resolvió que el decreto ejecutivo N°. 1250 (ver supra 2) es inconstitucional por razones de fondo, y de oficio suspendió los efectos del referido decreto, además observó al acuerdo ministerial N°. 0059 (ver supra 3) por haberse expedido con violación de los artículos 46, 47 y 48 de la Constitución y de los artículos 1, 3 y 17 (f) de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas (fs. 8).

Sentencia No. 69-12-IS/19
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaria

6. El 21 de septiembre de 1993, la ex Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (en adelante “la ex Sala Constitucional”) dictó sentencia confirmando la resolución del Tribunal Constitucional, en el sentido de que ordenó la suspensión de los efectos tanto del decreto ejecutivo N°. 1250, como del acuerdo ministerial N°. 0059 (fs. 8 al 14).

7. El 23 de noviembre de 2012, el señor Luis Miguel Quezada San Martín (en adelante “el accionante”), por sus propios derechos y como presidente y representante del cabildo de la Comuna Casas Viejas, formuló una demanda de incumplimiento de la sentencia constitucional dictada por el Tribunal de Garantías Constitucionales en sesión de 17 de julio de 1986 dentro del caso N°. 54-86.

8. El 8 de enero de 2013, el caso fue sorteado y le correspondió sustanciar a la jueza Ruth Seni Pinoargote, quién avocó conocimiento de la causa el 11 de marzo de 2014, y ordenó que se notifique al ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y al registrador de la Propiedad de Guayaquil con el fin de que emitan un informe sobre el incumplimiento demandado.

9. El 23 de julio de 2015 tuvo lugar la audiencia pública en la que comparecieron Luis Miguel Quezada San Martín, en representación del Cabildo de la Comuna Casas Viejas; Palermo Cruz Acuria, en representación de un grupo de la Comunidad Casas Viejas; representantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (en adelante “MAGAP”) y de la Procuraduría General del Estado (fs. 214 al 215).

10. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, el 19 de marzo de 2019 se sorteó la causa y correspondió al juez Ramiro Avila Santamaria, quien avocó conocimiento del caso N°. 69-12-IS, el 17 de julio de 2019.

II. Competencia de la Corte Constitucional

11. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales, de conformidad con los artículos 436 (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.

12. Esta Corte Constitucional deja constancia de la actuación irresponsable de los anteriores miembros de la Corte Constitucional, quienes no emitieron el pronunciamiento en el momento oportuno.

III. Fundamentos de la demanda

13. Luis Miguel Quezada San Martín, representante de la Comuna Casa Viejas, solicita el cumplimiento de la resolución dictada por el Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1986 dentro del caso N°. 54-86, en la que se declaró la inconstitucionalidad por el fondo del decreto ejecutivo N°. 1250, y se suspendieron sus efectos, así mismo, observó el acuerdo ministerial N°. 0059.

14. El accionante menciona que pese a lo ordenado por el Tribunal Constitucional, el MAGAP continuó con la liquidación de la Comuna Casas Viejas, por lo que se requirió el cumplimiento de dicha resolución al ministro del MAGAP de la época, Xavier Ponce Cevallos.



15. El accionante solicita que se sancione el incumplimiento de la resolución demandada y que se declare: "que la inscripción de las escrituras de adjudicación dictadas después de 4-noviembre-1985 no surten ningún efecto jurídico".

16. Durante la audiencia pública, el accionante manifestó que:

Es necesario que la Corte Constitucional sancione el incumplimiento del ministro que debió haber tomado acciones ciertas, verídicas, exactas para evitar la transgresión de los derechos y la desaparición de las propiedades comunales [...] se declare por este tribunal que las escrituras de adjudicación dictadas después del 4 de noviembre de 1985 no surten ningún efecto jurídico.

IV. Determinación del cumplimiento de sentencia

17. La resolución del ex Tribunal de Garantías Constitucionales, en sesión de 17 de julio de 1986 dentro del caso N°. 54-86, expresamente determinó:

[...] Es innegable que el decreto 1250 es inconstitucional por el fondo dado que mediante reglamento se altera el contenido y esencia de la ley de régimen de las comunas y del estatuto jurídico de las comunidades campesinas, al disponer que se liquide el patrimonio de las comunidades mediante venta a los mismos comuneros y a terceras personas que pudieran estar en posesión de parcelas pertenecientes al patrimonio comunal y que el fruto de dicha venta se destine a obras de infraestructura, se viola el precepto constitucional que consagra el respeto a la propiedad en cualquiera de las formas que la Constitución señala. Por lo expuesto y siendo competente el Tribunal de Garantías Constitucionales, suspende de oficio los efectos del decreto 1250 que contiene el Reglamento de Disolución y Liquidación de las Comunidades Campesinas expedido por el señor Presidente de la República el 25 de octubre de 1985 [...]. Por otra parte de conformidad con lo que prescribe el artículo 141, numeral 2 de la Constitución y el art. 18 de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, el Tribunal resuelve observar el acuerdo 0059 expedido por el señor ministro de agricultura el 19 de febrero de 1986, por haber sido expedido con violación de los arts. 46, 47 y 48 de la Constitución y de los arts. 1, 3 y 17, literal f) de la Ley de Organización y Régimen de las Comunas (en el original texto en mayúsculas).

18. Como tribunal de segundo y definitivo grado, el 21 de septiembre de 1993, la ex Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dictó sentencia señalando:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, confirma, por la razones que quedan expresadas, la suspensión de los efectos del Decreto ejecutivo No. 1250, contentivo del Reglamento de Disolución y Liquidación de las Comunidades Campesinas, publicado en el Registro Oficial No. 306, de 4 de noviembre de 1985, y demás revocando la Resolución subida en grado, en esta parte, suspende los efectos del Acuerdo No0059 (sic) expedido por el Ministerio de Agricultura y ganadería el 19 de febrero de 1986, publicado en el Registro Oficial No. 391 de 10 de marzo del mismo año.

19. En respuesta al requerimiento de cumplimiento de sentencia (ver supra 9), Gustavo Triviño Grijalva registrador (e) del Registro de la Propiedad de Guayaquil remitió el oficio No. RPG-JV-050-2014 de 16 de abril de 2014 (fs. 81 al 83), en el que informa que el Registro ha venido

[Handwritten signature]

[Handwritten initials]

Sentencia No. 69-12-IS/19
Juez ponente: Ramiro Avila Santamaría

sentando negativa de inscripción a todos los actos o contratos traslativos de dominio celebrados por la Comuna Casas Viejas con los particulares de acuerdo con el artículo 57 (4) de la Constitución vigente,¹ en concordancia con el artículo 11 (1) de la Ley de Registro y el artículo 14 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro y Datos Públicos.

20. Por su parte, el 22 de abril de 2014 comparece Juan Carlos Aguirre Márquez, coordinador general de asesoría jurídica del MAGAP (fs. 85 al 89), quien informó que no se aplicó con efecto retroactivo la resolución del ex Tribunal Constitucional, puesto que se consideraba que no procedía la paralización de los procesos de disolución y liquidación de las comunas campesinas iniciadas antes de la vigencia del decreto ejecutivo No. 1250, por lo que la declaratoria de inconstitucionalidad y consecuente suspensión de sus efectos dictada en 1986, no tuvo relación con la Comuna Casas Viejas, la cual fue liquidada en el año 1980.

21. Además, el abogado Patricio Torres Vargas, en representación del MAGAP, en la audiencia pública alegó falta de legitimación activa, puesto que la resolución del Tribunal Constitucional fue producto de una acción propuesta por comuneros de la Comuna Santa Clara de Millán, respecto de la cual el MAGAP aporta elementos probatorios que demostrarían su cumplimiento, así lo indicó:

Casas viejas en 1980 ya estaba disuelta, al estar disuelta no le afectaba para nada la declaratoria de suspensión que ejecutó la Comuna de Santa Clara de San Millán y es más Santa Clara de Millán pidió que se observe ahí el acuerdo 0059 de 19 de febrero de 1986, que esa sí está fundamentada en la decisión 1250 [...] nosotros mediante Acuerdo Ministerial Nro. 326, publicado en el Registro Oficial 505 del 26 de agosto de 1986, dejamos sin efecto la resolución con la cual se disolvió a la comuna de Santa Clara de San Millán [...] En la resolución 26-2014-CZ2-MAGAP está la conformación del cabildo de quién, del único al cual se le benefició de la acción [...] que es la comuna de Santa Clara de San Millán, esta comuna lógicamente vive porque así lo ordenó el señor juez constitucional de aquel entonces.

22. Esta posición fue confirmada por la representante de la Procuraduría General del Estado, señalando que la resolución y sentencia de naturaleza constitucional de los años 1986 y 1993 respectivamente, fueron cumplidas íntegramente por el MAGAP respecto de la comuna Santa Clara de San Millán, puesto que sus comuneros fueron partes procesales en el caso N°. 54-86, no así los representantes de la Comuna Casas Viejas, quienes no fueron parte procesal, ni tuvieron la legitimación activa en las sentencias cuyo cumplimiento se pretende.

23. En este contexto, dado que la resolución del ex Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1986 y la sentencia de 21 de septiembre de 1993 dictada por la ex Sala Constitucional, ordenaron dejar sin efecto el decreto ejecutivo N°. 1250 y el acuerdo ministerial N°. 59, respecto de la suspensión del proceso de liquidación de las comunas realizado de conformidad con el "Reglamento de Disolución y Liquidación de las Comunidades Campesinas", y en especial revocar la disolución de la comunidad Santa Clara de San Millán, esta Corte considera la liquidación de la Comuna Casas Viejas de 5 años atrás no fue susceptible del ámbito de aplicación del reglamento de liquidación de comunas de 1985, ni de la declaratoria de inconstitucionalidad de 1986.

¹ Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas [...] 4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. [...].



24. La Corte no tiene elementos probatorios para considerar que se ha configurado un incumplimiento respecto de la Comuna Casas Viejas y más bien se ha demostrado con la documentación que obra en el proceso, que la liquidación de la Comuna Casas Viejas no tiene relación directa con la *ratio decidendi* del Tribunal Constitucional y ex Sala Constitucional en el caso N°. 54-86, por lo que esta Corte Constitucional determina que el Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca, dio cumplimiento con la resolución y sentencia constitucionales respecto de la Comuna Santa Clara de San Millán.

25. Finalmente, la Corte considera que los hechos relacionados con la liquidación y disolución de la Comuna Casas Viejas, son ajenos al objeto de la resolución del ex Tribunal de Garantías Constitucionales en el caso N°. 54-86 cuyo incumplimiento se demanda.

V. Decisión

26. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve desestimar la acción de incumplimiento planteada.

Notifíquese, publíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

RAZÓN: Siento por tal que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Karla Andrade Quevedo, en sesión ordinaria del jueves 15 de agosto de 2019.- Lo certifico.-

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL





CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

0000030 - 523 -
quinientos veintitrés

Caso Nro. 0069-12-IS

RAZÓN.- Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves veintidós de agosto del dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva.- **Lo certifico.-**

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

AGB/MED

