

Quito, D.M., 16 de agosto de 2024

CASO 1-22-AN

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

SENTENCIA 1-22-AN/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento presentada por la Comuna San Pedro de Chongón en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, por el presunto incumplimiento de los artículos 78.b de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, 103 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y 57.4 de la Constitución de la República.

1. Antecedentes y procedimiento

1. El 4 de enero de 2022, la Comuna San Pedro de Chongón, representada por su cabildo conformado por los señores Danny Torres Jiménez, Vicente Alejandro Rizzo, Isaías León Rosales, Julia Cirino Preciado y Mery Solórzano (“**Comuna Chongón**” o “**accionante**”) presentó una acción por incumplimiento en contra del Gobierno Autónomo Municipal del cantón Guayaquil (“**GAD**”), por el presunto incumplimiento de los artículos 78.b de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (“**LOTRTA**”), 103 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (“**COOTAD**”) y 57.4 de la Constitución de la República del Ecuador.
2. La acción fue signada con el número 1-22-AN y su ponencia correspondió, tras el debido sorteo electrónico, a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.
3. El 11 de marzo de 2022, el tribunal de Sala de Admisión conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet, Richard Ortiz Ortiz y Teresa Nuques Martínez, admitió a trámite la acción por incumplimiento propuesta.¹
4. Posteriormente y en atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento a través de auto de 30 de agosto de 2022 y convocó a audiencia.

¹ El auto de admisión fue aprobado por dos votos a favor de la jueza Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, y un voto en contra del juez Enrique Herrería Bonnet, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión del 11 de marzo de 2022.

5. El 9 de septiembre de 2022, se llevó a cabo la audiencia pública de sustanciación de la presente causa.

2. Competencia

6. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436.5 de la CRE; en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

3. Disposiciones cuyo incumplimiento se demanda

7. De conformidad con el acápite II de la demanda de acción por incumplimiento propuesta, se exige el cumplimiento de las siguientes disposiciones normativas:

LOTRTA.- Art. 78.- Derechos colectivos.- Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades gozan de los siguientes derechos colectivos en lo concerniente a la materia regulada en esta Ley: b) Exención del pago de tasas e impuestos.

COOTAD.- Art. 103.- Tierras y territorios comunitarios.- Se reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles y que estarán exentas del pago de tasas e impuestos; así como la posesión de los territorios y tierras ancestrales, que les serán adjudicadas gratuitamente.

CRE.- Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 4. Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.

4. Fundamentos de las partes

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. La accionante establece consideraciones generales sobre los elementos que debe cumplir una norma para ser clara, expresa y exigible. Luego arguye que las normas impugnadas:

[n]o se encuentran cumpliéndose, por cuanto, el Juzgado Tercero de Coactiva del Municipio de Guayaquil dentro del Juicio Coactivo Nro. 01-2009-040048, se encuentra sustanciando un proceso por cobro de impuestos a la Comuna San Pedro de Chongón y en el cual se ha establecido como medida cautelar la retención de dinero que tenga en cualquier institución Financiera Nacional o Extranjera [...].

9. Añade que no “se puede cobrar impuestos a la Comuna San Pedro de Chongón por parte del Municipio de Guayaquil [, pues las normas impugnadas], tienen mandatos expresos a ser observados por la autoridad convocada en la Ley de manera determinante”.
10. Sobre la base de lo expuesto, requiere que “se analice la presente acción y se disponga el inmediato cumplimiento de las [normas señaladas en el párrafo 7 *supra*]”.

4.2. Posición de la entidad demandada

11. En el informe de descargo presentado el 8 de septiembre de 2022, el GAD Guayaquil contestó a los argumentos de la demanda expresando, en lo principal, que las tierras comunitarias de la Comuna Chongón no gozaban de exenciones tributarias al no estar calificadas como tierras rurales:

El alegado incumplimiento de los artículos 78, letra b) de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y 103 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización -COOTAD, no tiene asidero pues como se ha dejado explicado, el bien inmueble es un predio ubicado [desde (sic) año 2011] actualmente en el perímetro urbano de la ciudad.

Las disposiciones señalan que las tierras comunitarias estarán exentas de pago de tasa e impuesto, lo cual ha sido recogido por la legislación en el Art. 520 del COOTAD, donde se contempla las exenciones tributarias, estableciendo:

“Predio y bienes exentos. - Están exentas del pago de impuesto predial rural las siguientes propiedades:
[...]
e) Las tierras comunitarias de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas o afrodescendientes [...]”.

Como se puede apreciar del texto legal, en efecto existe la exención tributaria de pago de impuesto predial, pero exclusivamente para los predios de naturaleza rural no urbana como es el caso concreto que nos ocupa.

[...]

El Art. 103 del COOTAD, que también reconoce la mentada exención de impuestos y tasas, señala expresamente que es exclusivamente sobre tierras comunitarias, que como ya se señaló, está regulado en el Art. 520 *ibídem*, donde se identifica plenamente a las tierras comunitarias en el ámbito rural.

Conforme las normas citadas y lo ya detallado, se establece que son tierras rurales aquellas que son consideradas ancestrales, son aquellas donde se reproduce la identidad de miembros de una (sic) comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, además donde se puede desarrollar actividades inherentes para la supervivencia de los miembros antes mencionados.

- 12.** Durante la audiencia celebrada el 9 de septiembre de 2022, los representantes del GAD Guayaquil, insistieron en que la Comuna Chongón no tenía derecho a una exención tributaria al estar dentro del perímetro urbano:

[E]l predio de la Comuna San Pedro de Chongón corresponde a un predio que se encuentra catalogado como urbano, perteneciente al perímetro urbano de la ciudad de Guayaquil, y si bien, insistimos, en su momento fue un predio catalogado como rural o rústico, al día de hoy no tiene esa categorización, y por ende no se encuentra amparado en la norma constitucional ni en las disposiciones que se dice que el GAD municipal ha incumplido.

5. Análisis constitucional

5.1. Cuestiones previas

5.1.1. Reclamo previo

- 13.** Conforme con la jurisprudencia constitucional, en la evaluación del cumplimiento del reclamo previo, como requisito de procedencia, se debe comprobar que el reclamo cumpla con los siguientes parámetros:
- i)** Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
 - ii)** Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
 - iii)** Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
 - iv)** Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.²
- 14.** Así las cosas, en el expediente constitucional constan los escritos y anexos presentados por la Comuna Chongón, a través de los cuales solicitó al GAD Guayaquil (iv) “[se] sirva dejar sin efecto los cobros que pretende realizar su entidad y por ende sírvase a levantar todas las medidas precautelares que fueron dispuestas”.³
- 15.** Estos escritos han estado dirigidos al (i) GAD Guayaquil, (ii) han identificado expresamente a los artículos 57 de la CRE, 78.b de la LOTRTA y 103 del COOTAD

² CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

³ Esta petición se encuentra tanto en el primer escrito dirigido al GAD Guayaquil, conforme consta de fojas 25 a 29; como en el escrito para completar el petitorio, que se encuentra de fojas 34 a 41 del expediente constitucional.

como los presuntamente incumplidos y han solicitado expresamente que se respete la exoneración tributaria de la cual sería beneficiaria la Comuna Chongón;⁴ (iii) siendo estas las mismas obligaciones que se reclaman en la demanda de acción por incumplimiento.

16. Con esto, se advierte que la Comuna Chongón ha cumplido con el requisito prescrito en el artículo 54 de la LOGJCC consistente en presentar un reclamo previo.

5.1.2. Pronunciamiento sobre el objeto

17. El artículo 56 de la LOGJCC determina que “[l]a acción por incumplimiento no procede (...) [s]i se trata de omisiones de mandatos constitucionales”. Por su parte, este Organismo ha señalado que no se puede pronunciar respecto al presunto incumplimiento de una disposición constitucional vía acción por incumplimiento puesto que devendría en la privación de la eficacia de otras competencias constitucionales que cuentan con un procedimiento diferenciado.⁵
18. En el caso in examine, la Comuna Chongón, entre sus pretensiones y alegaciones, solicita que se declare el incumplimiento del artículo 57.4 de la CRE; empero, al configurar dicha disposición un enunciado constitucional, lo pretendido inobserva el objeto y al ámbito de aplicación de la acción por incumplimiento, motivo por el cual este Organismo rechaza dicha pretensión y no será analizada.

6. Análisis del caso

19. En el párrafo 12 de la sentencia 7-12-AN/19, este Organismo afirmó que:

Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.

20. En esta línea, se abordará la verificación de las antedichas cuestiones, con el objeto de comprobar la existencia del incumplimiento que se le imputa al legitimado pasivo.

(a) ¿La obligación cuyo incumplimiento alega la Comuna Chongón se deriva o no de las disposiciones normativas que invoca?

⁴ Fs. 40-41 del expediente constitucional.

⁵ CCE, sentencia 1-14-AN/20, 25 de noviembre de 2020, párr. 25.

21. Para empezar, la Corte analizará las obligaciones que se derivan de manera objetiva de las disposiciones invocadas por la Comuna Chongón, con la finalidad de verificar si dichas obligaciones se corresponden o guardan identidad con las que han sido alegadas por la accionante.

22. Así, se tiene que las normas cuyo cumplimiento se demanda disponen:

LOTRTA: “Art. 78.- Derechos colectivos. - Las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades gozan de los siguientes derechos colectivos en lo concerniente a la materia regulada en esta Ley: b) **Exención** del pago de tasas e impuestos”.

COOTAD: “Art. 103.- Tierras y territorios comunitarios. - **Se reconoce y garantiza** a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias que serán inalienables, inembargables e indivisibles y que **estarán exentas del pago de tasas e impuestos**; así como la posesión de los territorios y tierras ancestrales, que les serán adjudicadas gratuitamente”.

[Énfasis añadido]

23. La relevancia de este primer requisito en la etapa de sustanciación implica examinar la real pretensión del accionante y si se deriva o no del presunto incumplimiento alegado, sin que esa alegación se desprenda de una afirmación que no se ha sustentado o que deba deducirse por este Organismo.⁶ Es decir, la mera enunciación, transcripción o afirmación llana sobre el incumplimiento de una norma infraconstitucional no implica *per se*: i) el incumplimiento de las normas identificadas; ni ii) una relación directa –entre las normas que se invocan y la obligación cuyo incumplimiento se alega–, pues tal formulación no satisface este requisito. Caso contrario, se dejaría sin efecto útil a la existencia y verificación de este.

24. Ahora bien, las disposiciones citadas previamente se refieren a: i) la exención del pago de impuestos como una prerrogativa que forma parte del ejercicio de derechos colectivos; y, ii) la misma exención frente a tierras y territorios ancestrales, rurales y comunitarios. Por su parte, la pretensión de la demanda se circunscribe al requerimiento de dejar sin efecto el juicio coactivo 01-2009-040048 y las medidas cautelares impuestas; también afirma –en general– que “no se [le] puede cobrar impuestos”.

⁶ En este sentido, se ha manifestado que: “[...] a la Corte Constitucional no le compete, a través de esta acción, dilucidar una disputa sobre la interpretación de normas infraconstitucionales, sino limitarse a garantizar el cumplimiento de las normas que componen el sistema jurídico ecuatoriano. Se debe señalar que, dentro de la acción por incumplimiento, este Organismo está imposibilitado de realizar inferencias indirectas del contenido de las normas que integra[n] el ordenamiento jurídico” (ver sentencia 42-14-AN/19, 13 de diciembre de 2019, párrs. 48-49).

25. Si bien la demanda transcribe y afirma la existencia de disposiciones normativas que eximen del pago de impuestos a ciertos sujetos calificados,⁷ su pretensión busca dejar sin efecto un juicio coactivo y ordenar el levantamiento de medidas cautelares. Tal pretensión tiene otras vías legales y ordinarias para su conocimiento y resolución. De modo que estos requerimientos escapan del objeto de la acción por incumplimiento bajo las normas presuntamente incumplidas, pues este Organismo no puede pronunciarse, *en primera instancia*, sobre la condición ancestral de una comuna u otro pueblo indígena,⁸ así como tampoco podría verificar una configuración tributaria en favor de un presunto beneficiario cuya dispensa dependería de dirimir y verificar la primera cuestión.
26. Se recalca que, aun cuando en el auto de admisión esta Magistratura pudo haberse pronunciado respecto del cumplimiento de los requisitos necesarios para la admisibilidad, la fase de admisión es preliminar. En consecuencia, la última valoración respecto de tales elementos puede realizarse en la etapa de sustanciación.
27. En el presente caso, la orden de dejar sin efecto juicios coactivos no constituye una obligación que se derive, de manera directa, de las normas supuestamente incumplidas.
28. Además, tal disposición contiene una obligación muy distinta a la obligación cuyo cumplimiento reclaman los accionantes, pues la obligación de exención tributaria difiere de la presunta obligación de dejar sin efecto juicios coactivos y levantar medidas cautelares. Por consiguiente, no se desprende que de las normas invocadas exista la obligación pretendida. En consecuencia, al no superar el primer elemento a ser verificado en este tipo de acciones, esta Corte se abstiene de realizar consideraciones adicionales.

7. Decisión

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

1. **Desestimar** la acción por incumplimiento 1-22-AN.

⁷ CRE, artículo 57. “Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas [...]”.

⁸ Esto menoscabaría el régimen de autodeterminación y autopercepción de los pueblos y nacionalidades; así como las competencias del Estado Central para otorgar, *en primera instancia*, el reconocimiento administrativo correspondiente respecto de la ancestralidad o no de una comuna, comunidad, pueblo o nacionalidad. Se recuerda que el reconocimiento legal de los pueblos, comunas, comunidades y nacionalidades indígenas, aunque no determina su existencia, sí garantiza “el desarrollo adecuado de los procesos de relación intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas, y genera proceso[s] de coordinación y cooperación oportuno[s]”; ver sentencia 1-15-EI/21 y acumulado, 13 de octubre de 2021, párr. 59.

2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de viernes 16 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad; y, Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL