

# REGISTRO OFICIAL

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

## EDICIÓN CONSTITUCIONAL

Año II - Nº 57

Quito, martes 24 de  
julio de 2018



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

### SUMARIO:

Págs.

## LEXIS

**CÓDIGO ORGÁNICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE LOS  
CONOCIMIENTOS, CREATIVIDAD E INNOVACIÓN**

**Art. 107.-** Materia no protegible.- No son objeto de protección las disposiciones legales y reglamentarias, los proyectos de ley, las resoluciones judiciales, los actos, decretos, acuerdos, resoluciones, deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos, y los demás textos oficiales de orden legislativo, administrativo o judicial, así como sus traducciones oficiales.

Tampoco son objeto de protección los discursos políticos ni las disertaciones pronunciadas en debates judiciales. Sin embargo, el autor gozará del derecho exclusivo de reunir en colección las obras mencionadas en este inciso con sujeción a lo dispuesto en este Capítulo.

**Art. 116.-** ...

La información y el contenido de las bases de datos producto de las investigaciones financiadas con recursos públicos serán de acceso abierto. Las instituciones o entidades responsables de tales investigaciones deberán poner a disposición dicha información a través de las tecnologías de la información.

**REGISTRO OFICIAL:** Órgano del Gobierno del Ecuador marca registrada de la Corte Constitucional.

### SENTENCIAS:

#### CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR:

|  |     |
|--|-----|
| <b>004-18-SIN-CC</b> Acéptese la demanda de inconstitucionalidad por el fondo, planteada por el señor Andrés Donoso Echanique, representante de la compañía OTECEL S. A. ....  | 2   |
| <b>005-18-SIN-CC</b> Acéptese la demanda de inconstitucionalidad de actos normativos con efectos generales presentada por el señor Rodrigo Neptalí Fernando Cevallos Breilh, representante legal de Aseguradora del Sur C. A. .... | 45  |
| <b>006-18-SAN-CC</b> Acéptese la acción por incumplimiento planteada por el señor Fredy Robert Andi Calapucha .....  | 84  |
| <b>006-18-SIN-CC</b> Niéguese la demanda de acción pública de inconstitucionalidad presentada por el señor Manuel Elías Espinoza Barzallo y otro.....  | 112 |
| <b>007-18-SIN-CC</b> Niéguese la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo presentada por el señor Milton Gualan Japa y otro.....  | 148 |

TOMO II

Quito, D. M., 04 de abril de 2018

**SENTENCIA N.º 004-18-SIN-CC**

**CASO N.º 0041-16-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 24 de mayo de 2016, el señor Andrés Donoso Echanique, en calidad de procurador judicial de la compañía OTECEL S.A., presentó acción pública de inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, 9, 13 y 18 de la «ORDENANZA QUE REGULA LA UTILIZACIÓN U OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO O LA VÍA PÚBLICA Y EL ESPACIO AÉREO MUNICIPAL, SUELO Y SUBSUELO, POR LA COLOCACIÓN DE ESTRUCTURAS, POSTES Y TENDIDOS DE REDES PERTENECIENTES A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS PRIVADAS DENTRO DEL CANTÓN SANTA ANA» discutida y aprobada por el Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana en sesiones ordinarias del 17 y 24 de octubre de 2014, publicadas en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 379 de 20 de noviembre de 2014.

De conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 24 de mayo de 2016, la Secretaría General certificó que, en referencia a la acción constitucional N.º 0041-16-IN, no se presentó previamente otra demanda con identidad de objeto y acción<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sin embargo de lo expuesto, se deja constancia para los fines pertinentes, que la presente causa tiene relación con los casos 0054-15-IN, 0067-15-IN, 0097-15-IN, que se encuentran en sustanciación; 0024-16-IN y 0025-16-IN, 0026-16-IN, 0027-16-IN, 0028-16-IN, 0029-16-IN, 0030-16-IN, 0031-16-IN, 0032-16-IN, 0033-16-IN, 0034-16-IN y 0040-16-IN, que se encuentran en Sala de Admisión.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por los jueces constitucionales Francisco Butiñá Martínez, Tatiana Ordeñana Sierra y Roxana Silva Chicaíza, mediante providencia dictada el 14 de junio de 2016, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la presente acción constitucional, sin que ello implique pronunciamiento alguno en relación con la pretensión.

En sesión ordinaria del Pleno del Organismo del 6 de julio de 2016, se efectuó el sorteo de la causa correspondiendo su tramitación a la jueza constitucional Tatiana Ordeñana Sierra. Para tal efecto, la Secretaría General de la Corte Constitucional, mediante memorando N.º 0957-CCE-SG-SUS-2016 del 6 de julio de 2016, remitió el expediente N.º 0041-16-IN al despacho de la jueza sustanciadora.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reascos como jueza constitucional.

La jueza constitucional sustanciadora, mediante providencia dictada el 21 de septiembre de 2017, avocó conocimiento de la causa y dispuso que se notifique con el contenido de esta providencia a las partes procesales y a la Procuraduría General del Estado.

#### **Argumentos jurídicos planteados por el accionante**

El legitimado activo alega que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana asumió una competencia normativa que no le otorgó el ordenamiento jurídico con relación al uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicación y telecomunicaciones; competencia que es exclusiva del Estado central, por lo que ningún otro nivel de gobierno –en este caso cantonal– puede ejercer esta potestad.

Señala, que el ente municipal inobservó los principios de equidad, transparencia, legalidad, no confiscatoriedad y reserva de ley en materia tributaria, general y relativa, que rigen el régimen tributario; según el accionante, el principio de

equidad impone que toda tasa, entendida como la ~~contraprestación~~ prestación por un servicio público o por el uso u ocupación de un bien público, debe ser fijada con criterios justificados y razonables al tener en cuenta el beneficio obtenido por el contribuyente. En consecuencia, si una tasa es desproporcionada frente al beneficio, rompe el principio de equidad y, en consecuencia, es inconstitucional.

Finalmente, el accionante expone que la creación de las tasas desproporcionadas en la ordenanza contravienen los principios constitucionales que rigen la prestación de servicios públicos; en particular, los principios de generalidad, uniformidad, eficiencia y calidad, lo cual, incurre en una conducta regresiva en materia de derechos constitucionales, en la medida que se restringe el contenido de los derechos constitucionales, así como se incumple el deber general del Estado de garantizarlos.

### **Pretensión**

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

...declarar inconstitucionales por el fondo los artículos 1, 2, 3, 9, 13 y 18 de la Ordenanza.

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

(a) los estudios e informes técnicos, económicos y jurídicos que justificaron la adopción de la Ordenanza, en particular, en la formulación de su arts. 12 y 13. Ninguno de ellos consta en la motivación del acto normativo materia de esta acción; y,

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

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

Las disposiciones acusadas como inconstitucionales son las prescripciones normativas contenidas en los artículos 1, 2, 3, 9, 13 y 18 de la «ORDENANZA QUE REGULA LA UTILIZACIÓN U OCUPACIÓN DEL ESPACIO

PÚBLICO O LA VÍA PÚBLICA Y EL ESPACIO AÉREO MUNICIPAL, SUELO Y SUBSUELO, POR LA COLOCACIÓN DE ESTRUCTURAS, POSTES Y TENDIDOS DE REDES PERTENECIENTES A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS PRIVADAS DENTRO DEL CANTÓN SANTA ANA», cuyos artículos determinan lo siguiente:

**Art. 1. Objeto y Ámbito de Aplicación.-** Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras, postes y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo Municipal, suelo y subsuelo en el cantón Santa Ana, con las condiciones de zonificación uso del suelo y reducción de impacto ambiental, sujeto a las determinaciones del leyes, ordenanzas, y demás normativas vigentes al ordenamiento urbano, rural y ambiental del cantón.

**Art. 2.- Definiciones.-**

**Antena:** elemento radiante especialmente diseñado para la recepción y/o transmisión de las ondas radioeléctricas.

**Área de Infraestructura:** aquellas a las que se encuentran circunscritas las instalaciones y equipos utilizados para establecer la comunicación entre los diferentes elementos de la red de servicio.

**Autorización o Permiso Ambiental:** Documento emitido por el Ministerio de Ambiente o por la unidad administrativa Municipal competente, que determine el cumplimiento y conformidad de elementos de la normativa ambiental aplicable. En caso de no haber obtenido el Permiso Ambiental estará sujeto a una sanción del 5% del costo de la obra de cada estructura.

**CONATEL:** Consejo Nacional de Telecomunicación.

**CUARTO DE EQUIPO (RECINTO CONTENEDOR):** Habitáculo en cuyo interior se ubican elementos o equipo pertenecientes a una red de telecomunicaciones.

**Estación radioeléctrica:** Uno o más transmisores o receptores, o una combinación de transmisores y receptores, incluyendo las instalaciones accesorios necesarios para asegurar la prestación de un servicio.

**Estructuras Fijas de Soporte:** Término genérico para referirse a TORRES, TORRETAS, MÁSTILES, MONOPOLOS, SOPORTE EN EDIFICACIONES, en las cuales se instalan antenas y equipos de telecomunicaciones para la prestación del servicio de comunicaciones y otros de tipo comercial.

**Ficha Ambiental:** Estudios técnicos que proporcionan antecedentes para la predicción e identificación de impactos ambientales y las medidas de manejo ambiental a aplicarse para la implantación de estaciones de transmisión.

**Implantación:** Ubicación, fijación, colocación o inserción de estructuras de soportes de las radios bases de antenas de servicios de comunicaciones sobre un terreno o edificaciones terminadas, y también a la infraestructura utilizada para proveer energía a las instalaciones.

**Mimetización:** Proceso mediante el cual una estructura es asimilada al entorno existente, tratando de disminuir la diferencia entre sus características físicas y las de contexto urbanos, rural, y arquitectónico en el que se emplaza.

**Permiso de implantación:** Documento emitido por el Gobierno Municipal, que autoriza la implantación de postes, tendidos de redes y estructura fija de soportes de antenas y su infraestructura relacionada con todo tipo de servicio del tipo comercial de las empresas privadas, el mismo que se solicitará al municipio.

**Prestador del sma:** Persona natural o jurídica que posee el título habilitante para la prestación del servicio radiocomunicaciones fijas y móvil terrestre en el cantón Santa Ana.

**SENATEL:** Secretaría Nacional de Telecomunicaciones

**Redes de Servicio Comerciales:** Conjunto de los elementos y partes existentes de todo tipo de red alámbrica instalados con la finalidad de suministrar servicios de comunicaciones, datos y otros, a cambio de una tarifa cobrada directamente a cada uno de sus usuarios.

**Telecomunicaciones:** Toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza por líneas físicas, medios radioeléctricos, medio óptico u otros medios electromagnéticos. Los términos técnicos de telecomunicaciones provienen de la Ley Especial de Telecomunicaciones, del Reglamento General a la Ley y normativas secundarias emitidas por el CONATEL.

**Reglamento de protección de emisiones de radiación no ionizante:** Reglamento de protección de emisiones de radiación no ionizante generadas por uso de frecuencias del espectro radioeléctrico, aprobado por el CONATEL, mediante resolución 01-01-CONATEL-2005, publicado en el Registro Oficial No. 536 del 3 de marzo del 2005-

**Repetidor de microondas:** estación radioeléctrica que permite el enlace entre estaciones radioeléctricas del servicio de radiocomunicaciones fijas y móvil terrestre en el cantón Santa Ana, sin brindar servicios a usuarios.

**SRFMT:** Servicio de Radiocomunicaciones Fija y Móvil Terrestre.

**Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas comerciales.-** La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicios comerciales, cumplirá con el servicio de zonificación, uso y ocupación del suelo, subsuelo y espacio aéreo y sus relaciones de compatibilidad con la Ordenanza que Reglamenta el Uso del Suelo, así como con las condiciones generales: [...]

**Art. 9.- Permiso Municipal de Implantación.-** Los prestadores del servicio de telecomunicaciones, las personas naturales o empresas privadas deberán contar con el permiso de implantación de los postes, tendidos de redes y de las estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada de cada una de las estaciones, emitido por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana través de la Dirección de Planeamiento Territorial y Urbano, sic.

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

1. Copia del recibo de pago del impuesto predial del año fiscal en curso, del predio en que se efectuará la implantación;
2. Copia de la autorización del uso de frecuencia y/o registro de la estación, emitido por la SENATEL o por el órgano gubernamental correspondiente;
3. Ingreso del trámite de autorización o permiso ambiental en el Ministerio del Ambiente o a la autoridad municipal correspondiente si se encuentra acreditada al sistema SUMA.
4. Informe favorable de la Unidad de Áreas Históricas, o la Unidad Administrativa Municipal correspondiente, para el caso de implantación en áreas históricas de edificaciones no patrimoniales;
5. Certificación de vigencia de la póliza de seguros de responsabilidad civil frente a terceros, durante el período de vigencia del permiso de implantación;
6. Informe de línea de fábrica o su equivalente;
7. Formulario de aprobación de planos, si la construcción es mayor a 40 metros cuadrados; así como también de la alimentadora de energía eléctrica suministrada por la empresa distribuidora.
8. Plano de la implantación de los postes, tendidos de redes y las estructuras, características generales y de mimetización, incluyendo la ubicación de la estación de transmisión con coordenadas geográficas
9. Informe técnico de un profesional particular, que garantice la estabilidad sísmica resistente de las estructuras de soporte y que las instalaciones no afectarán las estructuras de las edificaciones existentes;

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

Si la implantación en un inmueble declarado bajo el régimen de propiedad horizontal, no implica las modificaciones estructurales enunciadas en el párrafo anterior, o si se ubican en áreas comunales, se deberá requerir la autorización de la asamblea de copropietarios, en la que conste expresamente tal declaración, así como también se requerirá la autorización del dueño de la alicuota del espacio en el que se vaya a instalar la respectiva estación, en caso de instalación en un bien de uso privado.

**Art. 13.-** El valor del permiso será un equivalente a diez remuneraciones básicas unificadas por cada estructura y sus elementos.

**Art. 18 Valoración de las Tasas.-** Las personas naturales, jurídicas, sociedades nacionales y extranjeras, todas ellas de carácter privado, deberán cancelar anualmente estas tasas municipales, generadas por la implantación e instalación de postes, tendidos de redes y estructuras; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, en el cantón Santa Ana; tasas que se cancelarán por los siguiente conceptos:

1. **Estructuras Metálicas:** Por cada estructura metálica de uso comercial de propiedad privada instaladas en zonas urbanas o rurales dentro del cantón y otras, pagarán el 20% del salario básico del trabajador en general del sector privado diario; así como también las utilizadas para uso de comunicación a celulares o canales de televisión.
2. **Antenas para servicios celulares:** Por cada una de las antenas instaladas en lo alto de las estructuras, y que forman parte de las redes para telecomunicaciones celulares, pagarán el 10% del salario básico del trabajador en general del sector privado diario; por concepto de uso de Espacio Aéreo.
3. **Antenas para radio ayuda y radioaficionado:** Por cada antena para radio ayuda fija y radioaficionado, éstas pagarán diez centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
4. **Antena para radio emisoras comerciales:** Por cada antena para radio emisoras comerciales, éstas pagarán \$ USD 1.50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios por concepto de uso de Espacio Aéreo.
5. **Antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital:** Pagarán el equivalente a tres centavos de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica diarios, por cada antena parabólica instalada en el área geográfica del cantón, inventario establecido por la Municipalidad.
6. **Cables:** Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de Espacio Aéreo, suelo o subsuelo.
7. **Postes:** Las empresas privadas pagarán una tasa diaria y permanente de veinticinco centavos de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada poste instalado, por ocupación del espacio público o vía pública sic.

## Contestación a la demanda

### Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana

A fojas 68 a 71 del expediente constitucional comparecen, mediante escrito presentado el 26 de julio de 2016, los señores Ramón Fernando Cedeño Zambrano y Galo Vinicio Palma Menéndez, alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana, respectivamente, para manifestar que el artículo 55 del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización concede a los gobiernos descentralizados la “competencia exclusiva del ejercicio del control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”.

Asimismo, manifiesta que “por la implantación de cualquier clase de estructura relacionada con esta materia toda empresa u/o persona natural deberá obtener el respectivo PERMISO DE IMPLANTACIÓN, mas no permiso de funcionamiento ni de uso del espacio radioeléctrico, o uso de espacio aéreo vinculado con la emisión o transmisión de señales o frecuencias u espacios relacionados con este recurso”.

De la misma manera, establece que el artículo 567 del COOTAD determina que “toda empresa privada está en la obligación del pago por la ocupación del espacio público y el espacio aéreo municipal mediante tasas que estos establezcan; siendo potestad del concejo municipal el definir los montos para el cobro de la tasa por el otorgamiento del permiso de implantación de estructuras dentro del territorio cantonal”. Finalmente, solicita que se declare “sin lugar la acción pública de inconstitucionalidad propuesta por improcedente”.

### Procuraduría General del Estado

En el expediente constitucional, a fojas 62 a la 65, consta el escrito presentado por el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, mediante el cual indica que el único facultado para administrar y disponer los precios y tarifas de los

servicios públicos de Telecomunicaciones es el Estado Central, quien a su vez ejercerá el control y regulación, encaminado a garantizar el acceso al espectro radioeléctrico en igualdad de oportunidades.

Además, solicitó que el Pleno de la Corte Constitucional declare inconstitucional toda norma contenida en la ordenanza impugnada, que se oponga o no guarde armonía con la Constitución de la República.

Finalmente, señaló que las notificaciones que le corresponden las recibirá en la casilla constitucional N.º 18.

### Identificación de las normas constitucionales vulneradas

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

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

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

**Art. 226.-** Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

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

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

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

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

(...)

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

**Art. 300.-** El régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Se priorizarán los impuestos directos y progresivos. La política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables.

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

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

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

### Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, y los artículos 74 al 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 3 numeral 2 literales c y d y 65 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte.

Constitucional que tratan el control abstracto de constitucionalidad.

### **Análisis constitucional**

En el modelo de un Estado constitucional de derechos y justicia como el nuestro, la **acción pública** de inconstitucionalidad contenida en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, constituye un mecanismo jurisdiccional, en virtud del cual, la Corte Constitucional puede ejercer el control abstracto de constitucionalidad, ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.

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

En efecto, este máximo órgano de control e interpretación constitucional en la sentencia N.º 037-16-SIN-CC, emitida dentro del caso N.º 0054-11-IN, expuso:

El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Así pues, garantizar que los preceptos de las normas infraconstitucionales se adecuen a lo dispuesto en la Constitución, constituye una tarea primordial de la Corte Constitucional, la cual vela por la armonía del ordenamiento jurídico.

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

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

Constitución y en la ley, mientras que en el control abstracto del fondo se examina la compatibilidad de su contenido con las disposiciones constitucionales.

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

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

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

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

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

Al respecto, la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 001-16-SIN-CC, casos N.º 0025-11-IN y 0021-12-IN acumulados, expresó que:

Si bien la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que el control abstracto de constitucionalidad abarca tanto el control formal

A

como material, el numeral 2 del artículo 78 ibídem, ~~determina~~ que por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia. Es decir, que para efectuar el control de constitucionalidad por la forma, es necesario que la ley o reglamento haya sido expedido no más de un año contado a partir de la presentación de la demanda.

En armonía con lo afirmado, la sentencia N.º 007-16-SIN-CC, caso N.º 0029-13-IN, determinó lo siguiente:

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

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

En igual sentido, mediante la sentencia N.º 001-17-SIN-CC, dictada dentro del caso N.º 0032-16-IN, se reiteró lo que sigue:

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

En el caso sometido a estudio, se observa que la ordenanza demandada como inconstitucional fue discutida y aprobada en primer y segundo debate, por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana, en sesiones ordinarias realizadas el 17 y 24 de octubre de 2014, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 379 del 20 de noviembre de 2014, mientras que la demanda fue propuesta el 24 de mayo de 2016; es decir, no se encuentra dentro del plazo señalado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En tal razón, no procede que esta

Corte Constitucional realice el control formal de la ordenanza impugnada, en tanto se interpuso la demanda fuera de los plazos establecidos en el artículo 78 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

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

A fin de efectuar un control integral de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a continuación a revisar el fondo de la ordenanza impugnada, según los argumentos expuestos por el legitimado activo. Para ello, se sistematizará el análisis de los artículos 1, 2, 3, 9, 13 y 18 de la «ORDENANZA QUE REGULA LA UTILIZACIÓN U OCUPACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO O LA VÍA PÚBLICA Y EL ESPACIO AÉREO MUNICIPAL, SUELO Y SUBSUELO, POR LA COLOCACIÓN DE ESTRUCTURAS, POSTES Y TENDIDOS DE REDES PERTENECIENTES A PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS PRIVADAS DENTRO DEL CANTÓN SANTA ANA, por medio de la formulación de los siguientes problemas jurídicos.

1. Las disposiciones contenidas en la ordenanza bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto a la regulación del espectro radioeléctrico y espacio aéreo?
2. Las disposiciones contenidas en la ordenanza bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución, respecto al a la regulación de las comunicaciones y telecomunicaciones?
3. Las disposiciones contenidas en la ordenanza bajo análisis, ¿afecta al principio de jerarquía establecido en el artículo 425 de la Constitución al establecer definiciones dentro del ámbito de comunicación telecomunicación?

4. Las disposiciones contenidas en la ordenanza bajo análisis, ¿vulnera el principio constitucional tributario de equidad previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República?
5. El artículo 18 de la ordenanza cuya inconstitucionalidad se pretende, ¿vulnera lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 314 de la Constitución?

### Resolución de los problemas jurídicos

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

El desarrollo de este problema jurídico se realizará a partir del análisis de lo que constituye el espectro radioeléctrico, para posteriormente desplegar el enfoque del mismo. Al respecto, resulta necesario establecer previamente que el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que: “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos”.

En este contexto, es preciso mencionar que de conformidad con el nuevo modelo estatal constitucional vigente, la administración pública se despliega a través de un régimen de gobiernos autónomos descentralizados, lo que implica la coexistencia de distintos niveles de gobierno seccional en función de las formas de organización territorial determinadas también en nuestra Constitución.<sup>3</sup>

Así, las competencias exclusivas del Gobierno Central se distinguen plenamente de aquellas establecidas privativamente para los gobiernos autónomos descentralizados, de conformidad con lo previsto en los artículos 261 y 264 del texto constitucional respectivamente.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 022-17-SIN-CC, caso N.º 0067-15-IN.

De esta manera, del artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República del Ecuador, se colige que el Estado central, representado por la Función Ejecutiva, posee competencia exclusiva, entre otras materias, sobre el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; de ahí la necesidad de crear organismos que ejerzan la actividad controladora y reguladora; que por delegación de la misma administración, establecida como poder constituido, despliegue las determinaciones dispuestas en el texto constitucional.

Con relación a lo expuesto, la Corte Constitucional, mediante la sentencia N.º 027-15-SIN-CC<sup>4</sup>, estableció previamente que:

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

De igual forma, la Corte Constitucional ejemplificó el caso referente a la gestión del espectro radioeléctrico de la siguiente manera:

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

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 027-15-SIN-CC; caso N.º 0016-15-IN.

Asimismo, mediante la sentencia N.º 003-14-SIN-CC, caso N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN, este máximo órgano de control e interpretación constitucional señaló que:

**El desarrollo tecnológico ha determinado que las actividades de los medios de comunicación auditivos y audiovisuales se efectúen mediante el empleo del espectro radioeléctrico del país, que es considerado por la Norma Fundamental como un sector estratégico<sup>5</sup>.**

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

En este sentido, la Constitución de la República establece en el artículo 313, a favor del Estado, la reserva del derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, considerando textualmente como uno de los sectores estratégicos, a las telecomunicaciones; frente a lo cual, la Corte Constitucional mediante la sentencia N.º 008-15-SIN-CC<sup>6</sup>, mencionó que:

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

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

<sup>5</sup> Constitución de la República. "Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia.

Los sectores **estratégicos**, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley".

<sup>6</sup> Corte Constitucional. sentencia N.º 008-15-SIN-CC del 31 de marzo de 2015.

autorizaciones del uso de frecuencias y la autorización de la explotación de los servicios finales y portadores de telecomunicaciones<sup>7</sup>.

Además, en **relación** a las atribuciones delegadas al CONATEL, el Pleno del Organismo refirió:

En este sentido, bajo la concepción clara del control y regulación del espectro radioeléctrico por parte exclusiva del Estado Central, hay que determinar que la misma Ley Especial de Telecomunicaciones establece el modo en que operan los títulos habilitantes para concesiones y permisos (...). Al respecto, se puede observar que será el CONATEL, a través de la entrega de los títulos habilitantes respecto de los servicios de telecomunicación, el organismo público que otorgará, mediante concesión, la asignación de determinado espectro radioeléctrico y también los permisos para la instalación y operación de redes privadas para que se lleve a cabo la actividad prevista para el uso de dicho espectro. Es decir, el CONATEL es el ente público llamado a establecer, en representación del Estado Central, las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional reitera el criterio que la competencia para cualquier regulación respecto al espectro radioeléctrico le corresponde al Estado Central...<sup>8</sup>

En este orden de ideas, el Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones<sup>9</sup>, en el artículo 1, señalaba que su finalidad era establecer las normas y procedimientos generales aplicables a las funciones de planificación, regulación, gestión y control de la prestación de servicios de telecomunicaciones, así como la operación, instalación y explotación de toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, imágenes, datos y sonidos por cualquier medio, y el uso del espectro radioeléctrico, de lo que también se concluye que será la administración central la que, a través del CONATEL, actualmente ARCOTEL

<sup>7</sup> Ver: Tercer artículo innumerado después del artículo 33 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, capítulo VI del Consejo Nacional de Telecomunicaciones. Secretaría Nacional de Telecomunicaciones y Superintendencia de Telecomunicaciones.

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 025-15-SIN-CC, casos N.º 0026-14-IN, 0031-14-IN, 0033-14-IN, 0034-14-IN, 0036-14-IN y 0041-14-IN acumulados.

<sup>9</sup> El Reglamento General a la Ley Especial de Telecomunicaciones fue derogado por Disposición Derogatoria Primera de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, publicada en el Registro Oficial Suplemento 439 de 18 de febrero de 2015. En su lugar se expidió el Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, publicado en el Registro Oficial Suplemento 676 de 25 de enero de 2016, cuyo objeto, según el artículo 1 es el "... desarrollo y la aplicación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en adelante la Ley o sus siglas LOT".

(Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones), realizará el control y regulación del espectro radioeléctrico.

En tal virtud, bajo la concepción clara del control y regulación del espectro radioeléctrico, por parte exclusiva del Estado central, se determina que la misma Ley Especial de Telecomunicaciones establecía el modo en que debían operar los títulos habilitantes para concesiones y permisos, disponiendo lo siguiente:

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

Concesiones para:

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

Permisos para:

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

Al respecto, se puede observar que será el CONATEL (hoy, ARCOTEL), a través de la entrega de los títulos habilitantes respecto de los servicios de telecomunicación, el organismo público que otorgará, mediante concesión, la asignación de determinado espectro radioeléctrico y también los permisos para la instalación y operación de redes privadas a fin que se lleve a cabo la actividad prevista para el uso de dicho espectro. Es decir, el CONATEL (hoy, ARCOTEL), es el ente público llamado a establecer, en representación del Estado central, las regulaciones por el uso del espectro radioeléctrico en la actividad de las telecomunicaciones.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional reitera el criterio que la competencia para cualquier regulación en cuanto al espectro radioeléctrico le corresponde al Estado central. En tal sentido, respecto del ámbito del espacio,

aéreo, hay que señalar que los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos, por mandato del artículo 264 de la Constitución de la República, **poseen** las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que **determine** la ley que regule el sistema nacional de competencias:

1. **Planificar** el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. **Ejercer** el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. **Planificar, construir y mantener** la vialidad urbana.
4. **Prestar** los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.
5. **Crear, modificar o suprimir** mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.
6. **Planificar, regular y controlar** el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.
7. **Planificar, construir y mantener** la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo de acuerdo con la ley. **Previa** autorización del ente rector de la política pública podrán construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación.
8. **Preservar, mantener y difundir** el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y **construir** los espacios públicos para estos fines.
9. **Formar y administrar** los catastros inmobiliarios urbanos y rurales.
10. **Delimitar, regular, autorizar y controlar** el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley.
11. **Preservar y garantizar** el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas.
12. **Regular, autorizar y controlar** la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.
13. **Gestionar** los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios.
14. **Gestionar** la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

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

En efecto, de lo transcrito se constata que si bien los GAD municipales y metropolitanos **poseen** la facultad de dictar ordenanzas en busca del desarrollo de su circunscripción territorial, estas se deben enmarcar dentro de lo permitido por la Constitución de la República, sujetándose al principio establecido en el artículo 226 *ibídem*, el cual manifiesta que las instituciones del Estado, sus

organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, razón por la cual, no pueden extralimitar sus atribuciones en el desarrollo de sus funciones, por lo que se llega a establecer, que aun cuando se propenda al desarrollo cantonal por cualquier medio, el ejercicio de dichas atribuciones debe respetar los límites impuestos por la Norma Suprema.

Hay que destacar –en el caso concreto–, que la ley que regula las actuaciones municipales es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), por lo que las atribuciones que los GAD municipales poseen están desarrolladas en el artículo 55 y se les atribuye la facultad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, motivo por el cual, la misma norma regula el pago de tasas y contribuciones en relación con su ocupación.

Por lo visto, existen tasas dirigidas al uso del espacio exclusivo controlado por los municipios, ese es el caso de lo establecido en el artículo 567 del COOTAD, reformado por el artículo 57 de la Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD, el mismo que determina: “Las empresas privadas que utilicen u ocupen el espacio público o la vía pública y el espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, pagarán al gobierno autónomo descentralizado respectivo la tasa o contraprestación por dicho uso u ocupación...”.

En razón de lo expuesto, hay que determinar que si bien se establece el pago de una tasa por el uso del espacio aéreo municipal, ésta versa solo para colocación de estructuras, postes y tendido de redes; es decir, no opera para su funcionamiento; la tasa está limitada al uso material del espacio en el proceso de colocación de estructuras, postes y tendido de redes, en ningún momento justifica el cobro por el uso de determinado espacio, para efectos de la operación y funcionamiento de dichas estructuras.

Este criterio está recogido por el legislador en la ley sectorial vigente, concretamente, en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en los siguientes términos:

**Uso y Ocupación de Bienes de Dominio Público.**

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

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

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

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

Bajo este análisis, la Corte Constitucional concluyó en la sentencia N.º 008-15-SIN-CC, que:

De esta forma, el cobro de la tasa por el uso del espacio aéreo en virtud del régimen de comunicaciones y telecomunicaciones es de competencia exclusiva del Estado central, en razón de que la competencia en materia de comunicaciones y telecomunicaciones está otorgada al Estado central de manera directa por parte de la Constitución de la República del Ecuador.

Se determinó, entonces, que la tasa que cobran los municipios, amparados en el artículo 567 del COOTAD, es por la utilización del espacio público municipal en el proceso de instalación de medios destinados a prestar un servicio, más en ningún momento debe operar respecto del servicio mismo que prestan, que en el caso concreto, es el de telecomunicaciones, puesto que esta materia está plenamente normada por el Estado central, a través de la entrega de concesiones, reguladas, en la época en que se expidió la norma impugnada, por la Ley Especial de Telecomunicaciones y su reglamento; y, actualmente por la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y su reglamento general.

Si se omitiere la consideración precedente, los GAD municipales crearían una contraprestación respecto de un ámbito que se encuentra fuera de su competencia, en función que se estaría regulando asuntos ajenos al uso de frecuencia en el espectro radioeléctrico y el espacio aéreo, cuando estén vinculados con transmisiones de redes de radiocomunicación o frecuencias del espectro radioeléctrico.

Ahora bien, de la revisión al texto de la ordenanza impugnada, se verifica que se llega a establecer que el objeto y ámbito “es regular, controlar y sancionar la implantación de estructuras, postes y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo en el cantón Santa Ana, con las condiciones de zonificación uso del suelo y reducción de impacto ambiental, sujeto a las determinaciones del leyes, ordenanzas, y demás normativas vigentes al ordenamiento, rural y ambiental del cantón”, (sic).

Por lo que, en tal sentido, pretende normar el uso del espacio público municipal, en lo atinente a su forma, condición y modo de instalación, tamaño, al cumplimiento del pago de tributos municipales previos, así como también la regulación frente al impacto visual, al uso de señalización, al cumplimiento de los requisitos ambientales necesarios, al cumplimiento de los permisos de implantación y renovación, aspectos cuya regulación no extralimitan las atribuciones de las municipalidades, dado que son propias del ámbito de sus competencias. ✓

Pero se observa con meridiana claridad que el fondo de la ordenanza impugnada es el establecimiento del cobro de tasas, principalmente, por el uso del espacio aéreo. Asimismo, se desprende que dichas tasas gravan, a más de la utilización del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo para su construcción e instalación, a su funcionamiento, puesto que se está regulando la utilización de frecuencias.

En tal sentido, se debe tener en cuenta que el COOTAD, a través de su artículo 567, lo que permite regular a los GAD, es el proceso de instalación de estructuras, respecto del uso del espacio público, mas no la regulación de tasas por el funcionamiento de dichas estructuras, pues esto es materia propia del órgano competente, que para el caso lo constituía el CONATEL (hoy, ARCOTEL), que regula el ámbito de las telecomunicaciones.

Dicho lo anterior, es criterio de este máximo órgano de justicia constitucional que la regulación acerca del “espacio aéreo”, cuando está vinculado con transmisiones de redes de telecomunicaciones o frecuencias del espectro radioeléctrico, contraviene la Constitución de la República, por no ser materia susceptible de regulación por los gobiernos autónomos descentralizados municipales, conforme lo expuesto *ut supra*.

En consecuencia, la Corte Constitucional reitera el criterio que la competencia para la regulación por utilización del espacio aéreo corresponde al Estado central, por lo que se llega a la conclusión que en el caso *sub judice*, la ordenanza municipal que se analiza, en los art 1, 3 y 18, contraviene el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, por hacer referencia expresa al espacio aéreo. De igual forma, la ordenanza regula la concesión de permisos de implantación, tendido de redes y de las estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada a cada una de las estaciones, lo cual tiene relación con lo establecido en el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

Por ello, con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad de la frase “espacio aéreo” en los artículos 1, 3 y 18 de la

ordenanza que regula la utilización u ocupación del espacio público o la vía pública y el espacio aéreo municipal, suelo y subsuelo, por la colocación de estructuras, postes y tendido de redes pertenecientes a personas naturales o jurídicas privadas dentro del cantón Santa Ana. Asimismo, se declara la inconstitucionalidad del artículo 9 de la ordenanza impugnada.

Por tanto, se procede a realizar el estudio del segundo problema jurídico para la determinación de la existencia o no de inconstitucionalidad en las normas bajo análisis.

2. Las disposiciones contenidas en la ordenanza bajo análisis, ¿contraviene lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución respecto al establecimiento de tasas por el soterramiento de cables en relación con los servicios de las comunicaciones y telecomunicaciones?

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

Al respecto, en el numeral 6 del artículo 18 de la ordenanza emitida por el GAD municipal del cantón Santa Ana, se determina: “Cables: Los tendidos de redes que pertenezcan a las empresas privadas estarán sujetos a una tasa diaria y permanente de un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de Espacio Aéreo, suelo o subsuelo” (negritas fuera de texto).

Conforme se destacó en líneas anteriores, dentro de las competencias exclusivas del Estado central, según lo establece el artículo 261 numeral 10 de la Constitución de la República, se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; en aquel sentido, cualquier tipo de regulación que se

hiciera respecto a esta temática debe observar el precepto constitucional antes señalado.

En el caso objeto de análisis, se puede establecer que la ordenanza *in examine*, establece una tasa permanente de \$0.01 (un centavo de dólar de los Estados Unidos de Norteamérica), por cada metro lineal de cable tendido, por ocupación de espacio aéreo, suelo o subsuelo, lo cual implica una regulación en cuanto a las comunicaciones y telecomunicaciones en el cantón Santa Ana, así como el establecimiento de un tributo por concepto de la regulación de estas actividades a través del denominado tendido de cables.

A través de una interpretación sistemática e integral del texto constitucional y del régimen competencial se puede evidenciar que dentro de las atribuciones exclusivas que el constituyente entregó al Estado central, se encuentra el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, lo cual denota el espíritu del marco competencial que el texto constitucional establece con relación a esta temática de trascendental importancia para el desarrollo de la sociedad ecuatoriana. Esto se ve afianzado cuando se observa el artículo 313 de la Constitución, por medio del cual, “el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos”, entre los cuales se destacan las telecomunicaciones<sup>10</sup>.

Además, la Corte Constitucional en la sentencia N.º 008-15-SIN-CC, dictada en el caso N.º 0008-13-IN, estableció que:

El establecimiento de valores a ser cancelados por concepto del tendido de cables dentro de un régimen que es de competencia exclusiva del Estado central por parte de la municipalidad, implica una inobservancia del régimen de competencias establecido en la Constitución de la República, y por tanto deviene en una extralimitación (...)  
De esta forma, la regulación por el establecimiento de una tasa en el uso del subsuelo para el soterramiento de cables que tengan relación con el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, corresponde únicamente al Estado central.

<sup>10</sup> Artículo 313 segundo inciso, Constitución de la República del Ecuador: Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos e interés social.

Asimismo, de acuerdo a la línea jurisprudencial de esta Corte Constitucional, en la sentencia N.º 029-17-SIN-CC, emitida en el caso N.º 0056-15-IN, este Organismo ha manifestado lo siguiente:

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

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

En atención a lo dicho, y con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad de la frase “subsuelo” en los artículos 1, 3 y 18 numeral 6 de la ordenanza emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana.

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

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

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

La ordenanza municipal materia de estudio, establece en su artículo 2, las definiciones de los términos en ella empleados. En relación con este tema, la Corte Constitucional en las sentencias N.º 008-15-SIN-CC, 007-15-SIN-CC y 0027-15-SIN-CC, expresó que:

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

Esta situación pone en evidencia que el GAD Municipal del cantón Santa Ana también extralimitó sus competencias respecto de establecer nuevas definiciones, acarreado una afectación a normas jerárquicamente superiores.

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

En mérito de lo expuesto, y con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad del artículo 2 de la ordenanza emitida por el GAD Municipal del cantón Santa Ana.

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

Hay que destacar que otras de las normas impugnadas de la ordenanza municipal del cantón Santa Ana, son las contenidas en los artículos 13 y 18, por lo que resulta importante determinar si los mencionados artículos, vulneran el principio de equidad tributaria, contenido en el artículo 300 de la Constitución, para lo cual, se utilizará el análisis que desarrolló la Corte Constitucional en la sentencia N.º 016-15-SIN-CC, caso N.º 0055-14-IN como fundadora de línea jurisprudencial.

Es relevante establecer que, a través de los principios tributarios consagrados en la Constitución de la República, no sólo que se limita la potestad tributaria de la que goza el Estado, sino que, además, a través de dicha limitación, se genera una contrapartida entre las garantías del administrado y las actuaciones del Estado. Es por ello que estos principios inherentes al régimen tributario, a los que la doctrina denominó principios constitucionales tributarios, se encuentran reconocidos en el artículo 300 de la Constitución de la República, el cual señala de manera expresa:

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

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

Es importante tomar en cuenta la existencia de otros principios tributarios reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico<sup>11</sup>, así como en la propia jurisprudencia y doctrina en materia fiscal; principios que se encuentran implícitos en el régimen tributario, sin necesidad que la Constitución de la República los señale; y, que como tal, deben ser observados y aplicados por la autoridad tributaria en el ejercicio de sus atribuciones. Tal es el caso de principios como el de “proporcionalidad”, “capacidad contributiva” y de “no

<sup>11</sup> Código Tributario: Art. 5.- Principios tributarios.- El régimen tributario se regirá por los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad.

confiscatoriedad”, los cuales, pese a no constar en la Norma Suprema, guardan una estrecha relación con los principios enunciados en el artículo 300 de la Constitución de la República<sup>12</sup>.

En relación con lo antes señalado, en base a los argumentos vertidos por el accionante, corresponde analizar si las tarifas fijadas dentro de los artículos 13 y 18 de la ordenanza dictada por el GAD Municipal del cantón Santa Ana, materia de análisis en el presente problema jurídico, correspondientes al cobro de tasas generadas respecto de la implantación e instalación de estructuras metálicas, antenas y postes, son contrarias o no al principio constitucional tributario de equidad.

Para ello resulta imprescindible, en aplicación de los precedentes constitucionales, partir de un breve análisis en cuanto al tipo de tasa que se está aplicando en la referida ordenanza, así como las características y elementos que la rodean, previstas tanto en la norma como en la doctrina.

En primer lugar, debemos partir del hecho que una tasa es por esencia una prestación obligatoria en favor del Estado, cuyo origen está establecido en un acto normativo, es decir, un tributo. Por ende, al tratarse de un gravamen impuesto por un gobierno autónomo descentralizado municipal, en uso de su potestad tributaria prevista tanto en la Constitución de la República<sup>13</sup> como en la ley<sup>14</sup>, le son plenamente aplicables los principios tributarios señalados en el presente problema jurídico.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 016-15-SIN-CC: Precisamente, dicha conexión entre principios tributarios fue reconocida por la Corte Constitucional, para el período de transición, dentro de su sentencia N.º 004-11-SIN-CC, en donde se analizó el principio de capacidad contributiva al momento de sustentar la constitucionalidad de una norma, pese a que el mismo no se encuentra enunciado en la norma constitucional.

<sup>13</sup> Constitución de la República: Art. 264.- Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...) 5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

<sup>14</sup> Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley; (...) e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras; (...).

Conforme lo establece nuestro ordenamiento jurídico y, en este caso, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), los gobiernos autónomos descentralizados municipales gozan de la potestad para crear tasas ante dos supuestos claramente identificables en la norma, lo que se conoce en términos tributarios como hecho generador.

El primero de ellos es con relación a la prestación de un servicio público en el marco de las competencias, en el cual, el gobierno municipal exige de los ciudadanos el pago de un monto económico ante el servicio real o potencial que brinde dicho gobierno, siempre que señale la ley<sup>15</sup>, además, que el monto o tarifa fijado para cumplir con la obligación tributaria, guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. Esto bajo la idea que la prestación realizada por el contribuyente no tenga como fin el generar ganancias en beneficio de la municipalidad, sino simplemente de cubrir el costo exacto que implique brindar dicho servicio.

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

<sup>15</sup> Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización: Art. 566.- Objeto y determinación de las tasas.- Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio.

Ahora bien, este segundo hecho generador para el cobro de una tasa, ciertamente tuvo poca regulación dentro de nuestro ordenamiento jurídico, especialmente, en lo que se refiere a la fijación de tarifas. No obstante, el COOTAD reconoce este tipo de tasas en el artículo 567, el mismo que sirvió de base legal a fin que el órgano legislativo del Municipio del cantón Santa Ana pueda crear la ordenanza objeto de análisis.

Adicionalmente, el artículo 104 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones<sup>16</sup>, norma específica que regula y desarrolla el régimen del espectro radioeléctrico en el Ecuador, en su intento de establecer un parámetro por el cual se deberán fijar las tarifas a ser cobradas dentro del tributo, establece de manera general en su párrafo tercero: “En el caso de instalaciones en bienes privados, las tasas que cobren los gobiernos autónomos descentralizados no podrán ser otras que las directamente vinculadas con el costo justificado del trámite de otorgamiento de los permisos de instalación o construcción”.

Una vez que se desarrolló aquellos puntos que conciernen al caso concreto, es pertinente entrar a un análisis constitucional que nos permita dar una respuesta a la interrogante planteada, esto es, si las tarifas a las tasas fijadas por la Municipalidad del cantón Santa Ana por el uso del espacio físico y aéreo dentro de su jurisdicción territorial, transgrede el principio tributario de equidad.

Hay que puntualizar dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad, que no se pretende desconocer la potestad tributaria con la que cuentan de manera inherente el Estado y, en este caso concreto, los GAD municipales, pues ello sería desconocer el propio mandato constitucional. No obstante, en base a los conceptos y principios que se desarrollaron en el problema jurídico, se deja en evidencia la posibilidad que este órgano de justicia constitucional, pueda, de ser el caso, limitar o regular dicha potestad en base a los principios tributarios reconocidos en la Constitución de la República, situación que guarda armonía con la pretensión del accionante, quien, a consideración de esta Corte Constitucional, no intenta desconocer la creación de dichas tasas, sino el elevado valor de sus tarifas.

<sup>16</sup> Registro Oficial N.º 439 del 18 de febrero de 2015.

Al continuar con el análisis de la ordenanza impugnada, se verifica que en el resto de ocupaciones de espacios públicos, por los cuales se cobra el tributo, se establece una tarifa diaria y no anual. Es así que: 1) En el caso de antenas para servicios celulares se pagará el 10% de una remuneración básica unificada, es decir, \$38,60 diarios (\$14.089 al año) si tomamos en cuenta el RBU fijado para el año 2018, por concepto del espacio aéreo; 2) En el caso de estructuras metálicas, el valor será del 20% de una remuneración básica unificada, es decir, \$77,20 diarios (\$28.178 al año). 3) Por cada antena de radio ayuda y radioaficionado, el GAD de Santa Ana dispuso el pago de 0,10 centavos de dólar los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, \$36,50 al año. 4) En el caso de las antenas para radio emisoras comerciales, se dispuso el pago de \$1,50 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica ((\$547,50 al año). 5) Las antenas parabólicas para recepción de la señal comercial de televisión satelital 0,03 centavos de dólar los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, \$ 10,95 anual. 6) En el caso de los tendidos de redes que pertenezcan a empresas privadas se estableció una tasa diaria de 0.01 centavo de dólar los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, \$3,65 anuales por cada metro lineal de cable tendido. 7) En el caso de postes, las empresas privadas debían cancelar 0,25 centavos de dólar los Estados Unidos de Norteamérica (\$91,25 anuales).

En adición a estos valores, cabe resaltar que la ordenanza impugnada también establece el pago de una tasa denominada “permiso de implantación de los postes, tendidos de redes u de las estructuras fijas de soporte de antenas y su infraestructura relacionada de cada una de las estaciones” con un valor equivalente a diez remuneraciones básicas unificadas por cada estructura y sus elementos. Es decir, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana, cobra un total de 8 tasas por ocupación de espacios públicos<sup>17</sup>.

Ahora bien, bajo el ánimo de interpretar estos porcentajes en relación con el impacto económico que puede generar en el contribuyente, la Corte Constitucional considera necesario incluir dentro del presente análisis el informe

<sup>17</sup> Situación similar a esta se ha presentado en el caso N.º 0068-15-IN resuelto en sentencia N.º 020-17-SIN-CC. Mediante la cual se declaró aceptar parcialmente la inconstitucionalidad planteada por el legitimado activo.

técnico elaborado por la Escuela Superior Politécnica del Litoral, utilizado en casos análogos, bajo el título de “Análisis de impuestos y tasas municipales por derecho de vía para infraestructura de internet para ser considerada dentro de la nueva Ley Orgánica de Telecomunicaciones del Ecuador”, el cual puede orientar a este máximo organismo a identificar si conforme lo denuncia el accionante, las tarifas fijadas en el artículo 18 de la ordenanza, alcanzan valores desproporcionados a la capacidad contributiva de una empresa dedicada al negocio de telecomunicaciones, afectando significativamente la renta o patrimonio de los contribuyentes e inobserva los principios tributarios previamente definidos.

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

Por otro lado, en un segundo análisis, en el cual se hace referencia a varias ordenanzas bajo la denominación de “Facturación de operadoras vs. Tasas Gubernamentales”, que en el Ecuador fueron denunciadas por su cobro elevado, se evidencia la marcada diferencia económica entre el costo por tasas municipales y la facturación anual que realiza la empresa por abonado fijo, arrojando como resultado las siguientes cifras:

| Facturación anual por abonado fijo | Utilidad anual por abonado fijo | Pago FODETEL anual por abonado fijo (impuesto estatal) | Tasa municipal anual por abonado fijo |
|------------------------------------|---------------------------------|--|---------------------------------------|
| \$407.04                           | \$28.98                         | \$0.40   | \$1,460.00                            |

Luego de este análisis, la Escuela Superior Politécnica del Litoral concluye:

Es evidente que las tasas/impuestos municipales por derecho de vía por usuario, que están imponiendo algunos municipios del país a algunas operadoras de telecomunicaciones, exceden considerablemente al valor recaudado por el servicio de internet por usuario del país, y puede llegar a ser, de forma injustificada e ilógica, 50 veces mayores que las utilidades que han venido percibiendo las empresas proveedoras del servicio (...). Por lo que se recomienda un porcentaje de entre el 0% y el 2% de la facturación como impuesto municipal aplicado al derecho de vía, de tal forma que las operadoras de servicios de telecomunicaciones puedan seguir operando.

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

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

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

De igual forma, esta magistratura constitucional considera que las tasas previstas en la norma cuya inconstitucionalidad fue alegada, transgreden el principio tributario de proporcionalidad, en la medida que inobservan el concepto de capacidad tributaria como el elemento determinante a la hora de fijar los montos

que deberá asumir el sujeto pasivo en la obligación tributaria, pues recordemos que dicho concepto representa la aptitud de cada contribuyente para soportar las cargas fiscales en mayor o menor medida, es decir, que un sujeto aporte hacia el Estado en proporción a sus ingresos y rentas.

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

Finalmente, se debe indicar que las tasas normadas en el artículo 18 de la ordenanza que regula la instalación de postes en el cantón Santa Ana, transgrede, igualmente, el principio constitucional tributario de equidad, dado que dicha imposición confiscatoria, desproporcionada e irracional, desmantela dentro del sistema tributario el sentido de justicia e igualdad que debe primar entre el poder tributario y los contribuyentes, conforme lo enuncia el artículo 300 de la Constitución de la República.

En el caso sujeto de análisis se determina que el artículo 18 de la ordenanza municipal en estudio, contraviene el principio de equidad tributaria establecido en el artículo 300 de la Constitución de la República. En virtud de lo señalado, y con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declara la inconstitucionalidad del artículo 18 de la ordenanza emitida por el GAD Municipal del cantón Santa Ana.

Por todo lo expuesto, la Corte Constitucional conmina a la Municipalidad de Santa Ana para que, dentro de un plazo razonable, adecúe las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación de espacio público, a los principios tributarios expuestos,

en el presente fallo y, en particular, al principio de **equidad**, previsto en el artículo 300 de la Constitución de la República.

**5. El artículo 18 de la ordenanza cuya inconstitucionalidad se pretende, ¿vulnera lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 314 de la Constitución?**

El **segundo** inciso del artículo 314 de la Constitución de la República establece:

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

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

... **servicio público** es toda actividad que se efectúa en beneficio de un conjunto de **destinatarios** quienes, por la existencia de un **interés general o común**, demandan la **prestación de los** mismos a los cuales les compete un régimen especial, dada la **relevancia social que comporta**. En este sentido, los servicios públicos constituyen prestaciones que **satisfacen una necesidad de interés general**, cuya cobertura puede realizarse a través de la **gestión directa del Estado** o, a través de entes privados, tal como se establece en el marco constitucional vigente.

De la **lectura integral** al texto de la demanda, la Corte Constitucional identifica que las alegaciones planteadas por el accionante están orientadas a cuestionar la constitucionalidad del artículo 18 de la ordenanza impugnada, por cuanto, a criterio del legitimado activo, transgrede los principios de **uniformidad, accesibilidad, regularidad, eficiencia y calidad**.

Al respecto, este máximo órgano de control e interpretación constitucional procederá a **verificar** si, en efecto, el contenido del artículo 18 de la norma cuya inconstitucionalidad se pretende vulnera los principios descritos. De conformidad con lo **señalado** anteriormente, en la sentencia N.º 051-16-SIN-CC, dictada dentro del caso N.º 0065-15-IN, se indicó que el principio de **uniformidad** implica “... que el **servicio público** debe ser prestado en igualdad de condiciones,

por lo que este principio se encuentra enfocado en la concreción de la igualdad material”.

En ese contexto y, en consideración que en el artículo 18 de la ordenanza en mención se establecen las tarifas de tasas relacionadas con el servicio de comunicaciones y telecomunicaciones, la uniformidad a la que se refiere el inciso segundo del artículo 314 de la Constitución de la República implica la igualdad en el trato a todos los operadores y concesionarios que utilizan las estructuras cuya implantación o funcionamiento se grava. A partir de lo expuesto, se evidencia que las operadoras de los servicios de comunicación o telecomunicaciones deben recibir el mismo trato, en razón del principio analizado, cuestión que no se estaría cumpliendo en las tarifas reguladas en el artículo 18 de la norma en análisis, por cuanto no se asemejan a las que fueron adoptadas por los demás gobiernos autónomos descentralizados municipales del país, en virtud de las decisiones de esta Corte Constitucional.

Respecto del **principio de accesibilidad**, la Corte Constitucional estableció en anteriores pronunciamientos que su verificación se relaciona con la disponibilidad del servicio en condiciones de confort, seguridad e igualdad para todas las personas. Según lo manifestado por el accionante en su demanda, el valor de las tasas establecidas en el artículo 18 de la ordenanza del cantón Santa Ana “... encarecen la prestación del servicio público, pudiendo comprometer las condiciones necesarias para su provisión debido a su efecto confiscatorio...”.

No obstante, en el presente caso, no se justificó el encarecimiento al que hace referencia el accionante por lo que este máximo órgano de justicia constitucional no puede verificar una materialización de la vulneración al principio de accesibilidad ocasionado por el artículo 18 de la ordenanza.

Adicionalmente, se debe considerar que los montos establecidos en las tasas por la prestación del servicio público de comunicación y telecomunicación no contrarían este principio, pues se advierte que tal vulneración se daría hacia los usuarios del servicio, por actos u omisiones de las operadoras, como sujetos obligados al pago de las tasas establecidas.

En relación con el principio de **regularidad**, en la ~~sentencia~~ descrita oportunamente, se determinó que hace referencia a que los servicios públicos “... deben prestarse dentro de un marco regulatorio que determine requisitos mínimos de calidad y eficiencia”.<sup>18</sup> De este modo, es importante considerar el aspecto **competencial** analizado en esta decisión oportunamente, en el sentido que la **competencia** para regular aspectos relacionados con el espectro radioeléctrico y el **régimen general** de comunicaciones y telecomunicaciones es competencia exclusiva y privativa del Estado central.

Por lo tanto, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Santa Ana carece de competencia para regular cualquier aspecto relacionado con la calidad y eficiencia de los servicios públicos de comunicación o telecomunicaciones. De ahí que la norma establecida en el artículo 18 de la ordenanza impugnada, incumpla con este principio.

Finalmente, en relación con los principios de **eficiencia y calidad**, conforme a los criterios **atribuidos** por esta magistratura constitucional, obedecen a criterios de **gestión y estándares** establecidos por la norma jurídica respectiva, con la **finalidad de satisfacer** plenamente las necesidades y exigencias del usuario. Aquello **implica** una serie de obligaciones para las compañías operadoras o concesionarias a las que se dirigen las tasas establecidas en el artículo 18 de la ordenanza dictada por el Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana, y a la entidad gubernamental que ejerce actualmente el control, regulación y administración de las telecomunicaciones (ARCOTEL).

Sobre este escenario jurídico, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana no es competente para regular asuntos relacionados con la calidad y eficiencia del mismo, por lo que las tasas contempladas en el artículo 18 de la ordenanza impugnada, transgreden el principio antes referido.

En virtud de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional concluye que en el artículo 18 de la ordenanza que regula la implantación de estaciones

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia N.º 051-16-SIN-CC, dictada dentro del caso N.º 0065-15-IN

radioeléctricas centrales fijas y de base de los servicios móvil terrestre de radio comunicaciones y fijación de tasas correspondiente a la utilización u ocupación del espacio público o vía pública y el espacio aéreo en el cantón Santa Ana, se vulneran los principios de uniformidad, regularidad, eficiencia y calidad establecidos en el artículo 314 de la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

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

#### SENTENCIA

1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad por el fondo, planteada por el representante de la compañía OTECEL S. A.
2. La Corte Constitucional del Ecuador con fundamento en el artículo 436 numerales 1, 2 y 3 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, declara la inconstitucionalidad de los artículos 2, 9 y 18 de la ordenanza emitida por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 379 del 20 de noviembre de 2014, así como de las frases “espacio aéreo” y “subsuelo” en los artículos 1 y 3, por tanto, los referidos artículos constarán de la siguiente manera:

**Art. 1.- Objeto y Ámbito de Aplicación.-** Esta ordenanza tiene por objeto regular, controlar y sancionar la implantación postes y tendidos de redes; además de la fijación de las tasas correspondientes por la utilización u ocupación del suelo en el cantón Santa Ana, con las condiciones de zonificación uso del suelo y reducción de impacto ambiental, sujeto a las determinaciones del leyes, ordenanzas, y demás

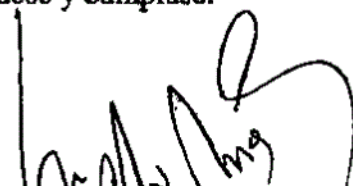
normativas vigentes al ordenamiento urbano, rural y ambiental del cantón.


**Art. 3.- Condiciones Generales de Implantación de Estructuras Fijas de Soportes de Antenas.-** La implantación de estructuras fijas de soportes de antenas para la prestación de servicio móvil avanzados, cumplirá con las condiciones de zonificación, uso y ocupación del suelo y sus relaciones de compatibilidad con la ordenanza que reglamenta el Uso y Ocupación del suelo, como equipamiento de servicios públicos, categoría, infraestructura, tipo sectorial y regulaciones vinculadas así como cumplir con las condiciones generales:

- a) Deberán integrarse al entorno circundante, adoptando la medida de proporción y mimetización necesarias.
  - b) En el momento en el que el cantón Santa Ana cuente con Aeropuerto, conforme la normativa vigente, el prestador del servicio comercial deberá contar con la autorización emitida por la Dirección General de Aviación Civil.
  - c) Para la implantación dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques Protectores (BP) o patrimonios Forestal del Estado (PFE), el prestador de servicio deberá contar con el pronunciamiento favorable emitido por el Ministerio del Ambiente;
  - d) Se prohíbe su implantación en los monumentos históricos y en los bienes que pertenece al Patrimonio Nacional; Áreas y Centros Históricos legalmente reconocidos, solo podrán efectuarse implantaciones previo informes favorables de la Dirección de Planificación correspondiente; y
  - e) Se prohíbe la implantación en áreas arqueológicas no edificadas.
3. Se conmina al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Santa Ana a que en el marco de sus competencias constitucionales y dentro de un plazo razonable, adecue las tarifas por el cobro de tasas en la ocupación del espacio público, a los principios constitucionales tributarios previstos en el artículo 300 de la Constitución de la República, tomando en consideración, asimismo, las declaratorias de inconstitucionalidad establecidas dentro de las sentencias N.º 007-15-SIN-CC y 008-15-SIN-CC, dictadas por la Corte \

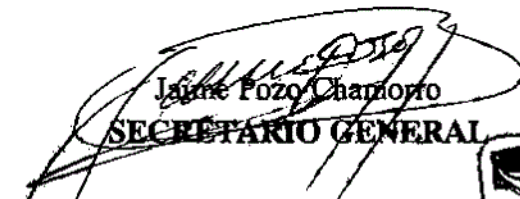
Constitucional el 31 de marzo de 2015 y otras, bajo prevenciones de lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

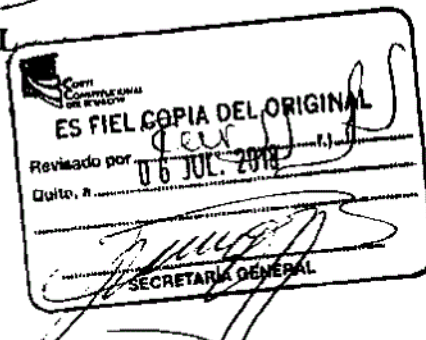
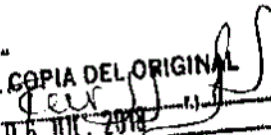
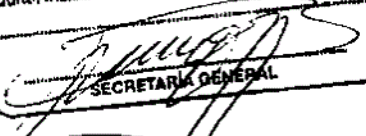
4. **Notifíquese, publíquese y cúmplase.**

  
 Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

  
 Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiña Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de la jueza Marien Segura Reascos, en sesión del 04 de abril del 2018. Lo certifico.

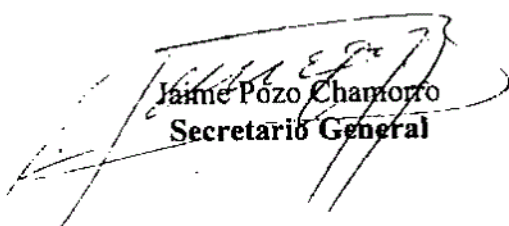
  
 Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

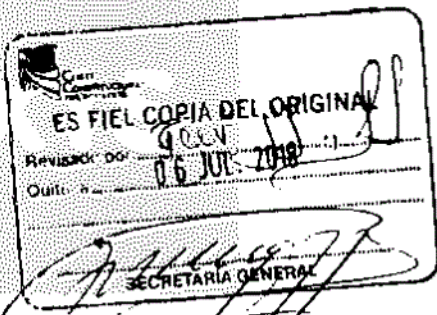
  
 Corte Constitucional del Ecuador  
**ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL**  
 Revisado por   
 Quito, a 06 JUL. 2018  
  
 SECRETARIA GENERAL

CASO Nro. 0041-16-IN

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes catorce de mayo del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

JPCh/LFJ

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General



Quito D.M., 25 de abril de 2018

**SENTENCIA N.º 005-18-SIN-CC**

**Caso N.º 0019-17-IN y 0025-17-IN (acumulados)**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Caso N.º 0019-17-IN**

El 15 de mayo de 2017, compareció ante la Corte Constitucional el señor Rodrigo Neptalí Fernando Cevallos Breilh, en su calidad de presidente ejecutivo y como tal, representante legal de Aseguradora del Sur C.A., formulando una demanda de inconstitucionalidad por el fondo del segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros, publicada en el Registro Oficial de 03 de abril de 1998, que posteriormente fue incorporada en el libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 332 de 12 de septiembre de 2014.

El secretario general de la Corte Constitucional certificó el 15 de mayo de 2017 que en referencia a esta acción de inconstitucionalidad no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada por las juezas y juez constitucionales, Pamela Martínez Loayza, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, mediante auto de 19 de junio de 2017, admitió a trámite la causa N.º 0019-17-IN y dispuso que se corra traslado de dicha providencia al señor presidente de la Asamblea Nacional, al señor presidente de la República y al señor procurador general del Estado a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma, en el término de quince días. Así también, se dispuso se requiera a la Secretaría General de la Asamblea Nacional para que en igual término remita a la Corte Constitucional el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.

Finalmente, se dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional.

Mediante memorando N.º 0774-CCE-SG-SUS-2017 de fecha 05 de julio de 2017, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 05 de julio de 2017, se remitió el expediente a la jueza constitucional Marien Segura Reascos.

Con fecha 06 de noviembre de 2017, a las 12:41, la jueza constitucional Marien Segura Reascos, expidió la providencia mediante la cual avocó conocimiento de las causas N.º 0019-17-IN y 0225-17-INy de conformidad a lo establecido en los artículos 38 letra j y 42 letra a del Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, se requirió apoyo técnico jurídico de la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte, así como, también se dispuso la suspensión de los plazos y términos en la sustanciación de la causa, de conformidad con el inciso final del artículo 9 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte constitucional.

#### **Caso N.º 0025-17-IN**

El 21 de junio de 2017, compareció ante la Corte Constitucional la abogada Ana Patricia Vintimilla, por los derechos que representa de la compañía One Plus One S.A. OPO y en su calidad de gerente general y representante legal de la misma, presentando acción pública de inconstitucionalidad en contra del segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros, cuerpo legal que de conformidad a la Disposición General Décima Octava del Código Orgánico Monetario y Financiero, se agregó como Libro III de dicho Código.

El secretario general de la Corte Constitucional certificó el 21 de junio de 2017 que, en referencia a esta acción de inconstitucionalidad, existe identidad de objeto y acción con el caso N.º 0019-17-IN que se encuentra en sustanciación.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, conformada las juezas y juez constitucionales Roxana Silva Chicaíza, Marien Segura Reascos y Manuel Viteri Olvera, mediante auto de 01 de agosto de 2017, admitió a trámite la causa N.º

0025-17-IN y dispuso que se corra traslado de dicha providencia al señor presidente de la Asamblea Nacional, al señor presidente de la República y al señor procurador general del Estado a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma impugnada, en el término de quince días. Así también, se dispuso que se requiera a la Secretaría General de la Asamblea Nacional para que en igual término, remita a la Corte Constitucional el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma objetada; se dispuso poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional. Finalmente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se ordenó que se proceda su acumulación a la causa N.º 0019-17-IN.

Mediante memorando N.º 0934-CCE-SG-SUS-2017 de 16 de agosto de 2017, el secretario general subrogante de la Corte Constitucional informó a la jueza constitucional Marien Segura Reascos que la Sala de Admisión conoció el caso N.º 0025-17-IN y dispuso su acumulación al caso N.º 0019-17-IN y que este último se encuentra en el despacho de la jueza sustanciadora, de modo que se remitió la causa en mención al despacho de la referida jueza.

Como quedó indicado *ut supra*, la jueza constitucional Marien Segura Reascos, expidió la providencia mediante la cual avocó conocimiento de las causas N.º 0019-17-IN y 0225-17-IN el 06 de noviembre de 2017, a las 12:41.

### Normas cuya constitucionalidad se acusa

Los accionantes en las causas 0019-17-IN y 0025-17-IN demandan la inconstitucionalidad de la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros incorporada en el Libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero. El texto de la disposición normativa impugnada es el que sigue:

**Art. 3.-** (segundo inciso).- Las empresas de seguros son: de seguros generales, de seguros de vida y las que operaban al 3 de abril de 1998 en conjunto en las dos

actividades. Las empresas de seguros que se constituyeron a partir del 3 de abril de 1998, solo podrán operar en seguros generales o en seguros de vida.

### **Detalle de la demanda**

### **Fundamentos de la demanda**

#### **Causa N.º 0019-17-IN**

El señor **Rodrigo Neptalí Cevallos Breilh** expresa en lo principal que el artículo 3 de la **Ley de Seguros de 1998**, estableció los tipos de compañías aseguradoras que podían operar en el país, identificándose dos grandes grupos según la actividad: seguros generales y seguros de vida; y, que llama la atención que en el inciso segundo del citado artículo se haya introducido un tipo más de empresa de seguro, esto es, las que operaban al 3 de abril de 1998 en conjunto en las dos actividades. Explica que como consecuencia de esta normativa, todas aquellas compañías que pudieron haberse constituido posteriormente a dicha fecha para ofrecer ambos servicios, se encuentran prohibidas por tal disposición legal.

Señala, que a partir de la inclusión de la **Ley General de Seguros** en el **Código Orgánico Monetario y Financiero** en el año 2014, la norma no fue suprimida sino que la **Asamblea Nacional** se limitó a mantener el texto normativo citado, esto es “a continuar con la discriminación de que sólo las compañías de seguros que operaban hasta el 3 de abril de 1998 en el ramo vida y seguros generales puedan hacerlo en los dos ramos”.

Indica, que a la presente fecha no existen razones técnicas, sociales o jurídicas que permitan que dicho artículo siga siendo parte del ordenamiento jurídico, ya que es contrario a la Constitución de la República del Ecuador, pues además, hoy tanto las compañías de seguros generales como las compañías de seguros de vida deben cumplir los mismos requisitos de solvencia y patrimonio. Añade que el artículo 14 de la **Ley General de Seguros** constante dentro del **Código Orgánico Monetario y Financiero** exige que “el capital pagado mínimo para la constitución de las compañías que conforman el sistema de seguros será de USD 8'000.000,00, lo que constituye por un lado que se equiparen dichas condiciones,

pero para operar en los distintos ramos se deben cumplir las condiciones que fueron impuestas en el año de 1998”.

Manifiesta, que la norma impugnada vulnera el derecho a la igualdad porque tal disposición restringe inequitativamente a aquellas compañías que pudieron constituirse con posterioridad al año 1998, así como a las que encontrándose constituidas no operaban hasta el 3 de abril de dicho año en los dos ramos de seguros –vida y generales–. Que existe un total de treinta y cinco empresas de seguros dentro de las cuales únicamente dieciséis cuentan con la autorización de operar en el ramo de seguros generales y de ramo de seguros de vida y seis empresas únicamente en el ramo de vida y que aquello implica una discriminación a un importante sector del mercado asegurador ecuatoriano.

Explica, que para que exista diferencias entre los operadores económicos, en el presente caso, en el mercado asegurador ecuatoriano, estas distinciones deben obedecer a criterios de razonabilidad y objetividad y que la restricción del año 1998 no obedece a ningún aspecto razonable u objetivo; por tanto, sostiene que mantener la restricción del inciso segundo del artículo 3 de la Ley General de Seguros implica que las compañías del mercado de seguros, siendo en la actualidad idénticos en su estructura, solvencia, patrimonio, entre otros aspectos técnicos, no lo sean para las mismas oportunidades de negocio.

Manifiesta, que el inciso segundo del artículo 3 de la Ley General de Seguros mantiene privilegios para las compañías que operaron al 3 de abril de 1998, haciéndolo incompatible con el deber de eliminar privilegios o desigualdades y que la restricción se basa en una simple razón de temporalidad que a las luces del actual régimen constitucional no guarda armonía con los objetivos de fomento a la producción nacional, ni propende una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, estado y mercado. Indica que el derecho constitucional a la libertad de empresa se reduce en el campo de la actividad aseguradora en la imposibilidad de colocar en el mercado una diversidad de productos y precios a disposición del cliente y que tal restricción inconstitucional impide la generación de fuentes de trabajo y por lo tanto de riqueza, así como a una participación directa e indirecta de varios operadores económicos que puedan involucrarse en este ramo, como son bróker y trabajadores, inclusive la posibilidad de reducir los precios en el

mercado al existir superiores ofertas de esta clase de servicios por parte de una mayor diversidad de compañías de seguros.

Impugna la norma por ser transgresora a la seguridad jurídica en tanto no menciona de forma fundada y razonable los aspectos por los cuales sólo las compañías que operaban al 3 de abril de 1998 en los ramos de vida y generales gozaban de dicho privilegio, además, de que la Constitución en sus artículos 335 y 336 establece la obligación del Estado para evitar la concentración económica con el correlativo deber de asegurar y fomentar la competencia en igualdad de condiciones y oportunidades, lo cual se complementa con el derecho a desarrollar actividades económicas y de libertad de contratación.

#### Causa N.º 0025-17-IN

La señora Ana Patricia Vintimilla expresa que la vigencia y permanencia del referido precepto legal en la legislación ecuatoriana atenta de manera evidente y flagrante a la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, por cuanto tiene severas incompatibilidades normativas por razones de fondo con disposiciones de índole garantista previstas en la vigente Constitución de la República. Explica que el 3 de abril de 1998 se expidió la Ley General de Seguros, reemplazando a la Ley General de Compañías de Seguros y que esta disposición normativa violenta flagrantemente el principio y derecho a la igualdad consagrado en la Constitución, por cuanto dicha disposición legal plantea sin justificación filosófica, ideológica o técnica un trato diferenciado a un grupo de personas con iguales o similares naturaleza y condiciones.

Señala que si la vigente Ley General de Seguros prevé efectivamente que puedan existir compañías que perfectamente puedan operar simultáneamente en los ramos de vida y de seguros generales, ¿por qué constriñe dicha prerrogativa únicamente a aquellas que operaban al 3 de abril de 1998 en conjunto en las dos actividades? Explica que la permanencia en el ordenamiento jurídico ecuatoriano del inciso segundo del artículo 3 de la Ley de Seguros, contraría plenamente el postulado constitucional que garantiza la igualdad material y formal; en otras palabras que si dicha norma constriñe el derecho a la igualdad, al trabajo, a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, a desarrollar actividades económicas, a la libertad de trabajo y contratación, atenta

contra un intercambio justo y complementario de bienes y ~~servicios~~ en mercados transparentes y eficientes, entre otros. Así, afirma que, ~~es un imperativo~~ para la Corte Constitucional evitar que dicha norma continúe su estela violatoria de manera **impune**.

**Manifiesta en cuanto** al derecho a desarrollar actividades económicas, que tal derecho se encuentra delimitado por los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental y que cualquier limitación legal debe encontrar su justificación en la realización de los principios enunciados y que limitar a **las** compañías aseguradoras a que desarrollen sus actividades económicas en la rama en que desea, no es necesario, idóneo ni proporcional; así como tampoco procura beneficiar el interés común. Por el contrario, sostiene que constituye una discriminación injusta que perjudica a usuarios o clientes, porque limita la sana competencia y por ende, limita las posibilidades de elección a un consumidor que actualmente solo cuenta con unas pocas opciones entre las que puede escoger y debe contentarse con el servicio que éstas pueden ofrecer.

De manera **complementaria**, señala que otorgar el exclusivo privilegio de poder operar en **ambas** ramas de la industria de seguros (vida y generales) a un grupo **determinado de compañías**, sin más fundamento que el hecho de que lo venían haciendo a la fecha de expedición de tal norma, engendra una situación ilegítima donde no sólo no se fomenta la productividad y sana competitividad, sino que por el contrario se incentiva a que en base a dicho privilegio, un grupo **determinado de compañías** puedan, de manera excepcional, desempeñarse en el mercado con ventajas y prebendas que el resto no goza.

Concluye expresando que es necesario impulsar un necesario control abstracto de constitucionalidad del segundo inciso del artículo 3 del Libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero (Ley General de Seguros) por cuanto se evidencia una flagrante incompatibilidad normativa entre esta disposición y los principios, **derechos** y postulados **constitucionales** mencionados. ②

## Pretensiones

### Causa N.º 0019-17-IN

El señor **Rodrigo Neptalí Cevallos Breilh** formula como pretensión principal lo siguiente:

En base a todo lo señalado, concurro antes ustedes señores jueces para que luego del procedimiento previsto en los artículos 80 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se declare la inconstitucionalidad por el fondo o contenido del inciso segundo del artículo 3 de la Ley General de Seguros.

### Causa N.º 0025-17-IN

La señora **Ana Patricia Vintimilla** formula como pretensión lo siguiente:

Con base a la fundamentación desarrollada (...) acudo ante ustedes señores jueces de la Corte Constitucional, con el objeto de que en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, declaren la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 3 del libro III del Código Orgánico Monetario y Financiero, Ley General de Seguros, cuyo tenor se encuentra reproducido en el apartado 2 de este libelo de demanda, de manera específica el siguiente texto: "...y las que operaban al 3 de abril de 1998 en conjunto en las dos actividades. Las empresas de seguros que se constituyeron a partir del 3 de abril de 1998, solo podrán operar en seguros generales o en seguros de vida (...)"

## Intervenciones públicas y oficiales

### Procuraduría General del Estado

Comparece en representación de la Procuraduría General del Estado, el abogado **Marcos Arteaga Valenzuela** en su calidad de director nacional de patrocinio de dicha entidad y en lo principal, expone que en virtud de lo establecido en los numerales 2 y 3 del artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que contienen respectivamente los principios de presunción de constitucionalidad de las normas e *indubio pro legislatore*; el legitimado activo dentro de una acción pública de inconstitucionalidad es quien tiene la carga de la prueba y quien a través de una adecuada argumentación

jurídica debe demostrar clara y precisamente que la norma impugnada se encuentra en colisión con la Constitución.

Explica, que la diferenciación no constituye discriminación *per se* y que bajo tal axioma se debe entender que dentro de las distintas actividades realizadas por las personas, se generan diferenciaciones en roles competenciales y en aplicación de disposiciones normativas generales y que la aplicación de un determinado precepto legal a sujetos con categorías jurídicas distintas no puede ser considerado como trato discriminatorio.

Señala, que el accionante, dentro de su demanda manifiesta que en la actualidad y conforme el cuadro que se detalla en la misma, existe un total de 35 empresas de seguros, dentro de las cuales, únicamente 16 cuentan con la autorización para operar en el ramo de seguros generales y seguros de vida y que las restantes no. Lo cual, obedece a una reforma legal a la ley de la materia, sin que esto transgreda el derecho de igualdad, pues el 3 de abril de 1998 – fecha en la que se reformó la Ley de Seguros – ya no era viable que una compañía de seguros preste su servicio en estas dos ramas, siendo que, en lo posterior, el resto de compañías únicamente podrán prestar sus servicios en una rama, sea de vida o seguros generales, lo que denota que las compañías constituidas con posterioridad al 3 de abril de 1998, se encuentran en igualdad de condiciones y no es procedente realizar dicha comparación con compañías que en su momento fueron constituidas bajo una normativa diferente y que actualmente son derechos adquiridos, más aún que, como sabemos, la ley rige para lo venidero.

Añade que tanto la libertad de contratación y de empresa son el reflejo de la libre competencia establecida por la existencia de varias empresas que pueden dedicarse a una misma actividad, para lo cual se les garantiza la no discriminación a través de la igualdad formal y material, es decir, se les equipara en un mismo rango ante la ley, con derechos y obligaciones semejantes entre sí para con el Estado.

Concluye estableciendo que la regulación de determinado sector de la economía nacional no implica violación al derecho fundamental a la libertad de empresa, pues el Estado ha regulado las actividades comerciales de seguros conforme a los artículos 132 y 133 de la Constitución de la República. Además, que la seguridad

jurídica también se ve tutelada al existir pleno respeto al derecho preexistente que rige la actividad jurídica de seguros, siendo que, no se podría aplicar la referida reforma de manera retroactiva y lo que se busca con dicha reforma es sobretodo **garantizar una mejor prestación de un servicio dentro de una rama específica.**

### **Presidencia de la República**

Comparece en representación del presidente de la República, la señora Johana Pesántez Benítez quien en lo principal señala que los demandantes consideran inconstitucional mantener un criterio basado en la situación del marco regulatorio del sector de seguros en dos épocas distintas. Que resulta poco reflexivo hablar de la vulneración a la libertad de empresa y de contratación; que no existen restricciones al ejercicio de la actividad comercial para aquellas empresas que fueron constituidas después de 1998, pues en la práctica nadie está impidiendo que éstas accedan al mercado siempre que se cumpla con las regulaciones establecidas para el efecto.

Señala que al analizar la situación de las compañías constituidas previo a la bifurcación de las compañías de seguros, fue inevitable toparse con criterios de irretroactividad que acertadamente el accionante ha preferido no abordar en su exposición de ideas porque ello no conviene a sus intereses. Esto habría dado como resultado que el limitante establecido por el legislador, no podía trastocar los derechos de quienes acoplándose a la normativa vigente en un momento determinado y a propósito de un marco regulatorio distinto al actual, decidieron operar de forma general en la actividad de seguros, no teniendo ningún limitante para el efecto.

Explica que resulta excesivo hablar de que se estaría fomentando en alguna forma la realización de prácticas desleales de mercado y que no es posible inferir del contenido de la disposición impugnada, pues en nada se limita el libre acceso al mercado ni mucho menos se estaría generando una situación de concentración del poder de mercado y añade que los prestadores de seguros no tienen restricciones en su acceso al mercado mayores que las establecidas legalmente y con motivo de las características especiales que rodean el sector de los seguros, por lo que no podría afirmarse que existe vulneración al libre mercado y que la

única forma en que se podía viabilizar un argumento desde la perspectiva de la libertad de empresa, es si tomamos como una de sus exigencias que se garantice un acceso igualitario a las condiciones del mercado para los distintos actores económicos de un sector.

No obstante de aquello, la representante de la Presidencia de la República manifiesta que esto es un tema que concierne más a la igualdad que a la libertad de empresa; que resulta poco productivo hablar aquí de seguridad jurídica pues el mantenimiento de las condiciones regulatorias de mercado que operaba para las compañías constituidas antes de 1998, confirma el respeto a la seguridad jurídica, de modo que, el legislador sí ha respetado la seguridad jurídica al haber preferido mantener las condiciones regulatorias que operaron en un momento determinado y bajo las cuales ciertas compañías adquirieron derechos comerciales en base a normas previas y no alterando dichas circunstancias por la ocurrencia de un cambio normativo.

Añade, que el argumento más fuerte que ha desarrollado el demandante es la contraposición del segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros y el principio de igualdad entendido éste como la igualdad en el acceso a unas mismas condiciones de mercado y que tal idea se encuentra cargada con un fuerte contenido argumentativo y ubica al análisis de este caso en una suerte de encrucijada, pues dar la razón al accionante pudiera parecer tentador, no se puede dejar de lado los derechos de las compañías que con justa razón reclamarán la variación de las condiciones comerciales que han alcanzado.

Señala, que de aceptar la Corte Constitucional la inconstitucionalidad de la norma impugnada, se debe tener claro que no se han discutido las razones por las que el legislador decidió separar la prestación de seguro en ramos generales y en el ramo de vida, de modo que la conclusión inevitable de la declaratoria de inconstitucionalidad es que se elimine el privilegio “poco objetivo” del que gozan las compañías de seguros constituidas antes de 1998, debiendo éstas, en lo sucesivo elegir dedicarse únicamente a una de las dos categorías que quedarían para operar en el sector de seguros. <sup>2</sup>

Concluye que, frente a la insuficiente justificación del actor para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas, la Corte Constitucional deberá desechar en **sentencia** la demanda de **inconstitucionalidad** propuesta.

### **Asamblea Nacional**

Comparece como procurador judicial del presidente de la Asamblea Nacional, el doctor **Carlos Julio Machado Vallejo** quien en lo principal, señala que el eje central del **debate**, gira en torno a una presunta vulneración al principio constitucional de **igualdad** y que tratándose de una actividad de interés público vigilada por el Estado en relación con el derecho del ciudadano de acceder a tal servicio, es necesario recordar que el Estado debe generar y **garantizar** las condiciones necesarias para su pleno conocimiento y ejercicio.

Expresa, que el legislador al constituir la disposición normativa, consideró los derechos constitucionales a la salud y a los derechos adquiridos e irretroactividad de la ley, y que **en el caso del derecho a la salud y su necesaria progresividad** en procura de **seriedad y cumplimiento** frente al usuario, se plantea exigir requisitos de **solvencia frente al usuario**, considerado en el artículo 14 de la Ley General de Seguros al **exigir** condiciones de patrimonio y garantía económica de estas empresas, con un **capital** suscrito y sobre todo pagado mínimo de ocho millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

En cuanto a los **derechos adquiridos e irretroactividad**, sostiene que se respeta la condición jurídica de las empresas aseguradoras creadas antes de la reforma del 3 de abril de 1998 cuando en su estatuto de creación, contrato social, etc., se constituyeron bajo la posibilidad de ofertar dos servicios de seguro: a) de salud; y, b) generales, y que la ley rige para lo venidero y no tiene efecto retroactivo. Así, si las empresas que brindan el servicio de aseguramiento se crearon bajo un cuerpo normativo que permitía ofertar las dos modalidades de seguros y en función de **aquello han venido no solo trabajando sino invirtiendo y consolidando su aparataje**, la **Ley venidera no puede desconocer esta realidad** y sobretodo no puede **interrumpir un servicio nacido en una normativa permisiva con esa modalidad**.

Explica, que mediante la inclusión de la disposición impugnada en la Ley General de Seguros, se procura normar al derecho a la salud y a los prestadores de este servicio desde el ámbito privado, sin que con ello se pretenda desconocerlo, sino más bien reconocer y garantizar el llamado núcleo esencial como un deber fundamental o primordial del Estado en garantía del derecho a la vida en sus múltiples dimensiones. De allí, que la clasificación entre empresas de seguros generales, de vida y las que se constituyeron a partir del 3 de abril de 1998, debe ser entendida en el marco de la igualdad formal y material entre las personas jurídicas descritas.

Manifiesta, que el accionante no toma en cuenta que las empresas existentes hasta antes de la promulgación de la Ley, habían adquirido experiencia en el trato de seguros de salud y vida, situación que permite establecer que la disposición cuya constitucionalidad se discute, en manera alguna violenta la igualdad ni atenta contra las oportunidades a las que tienen derecho las empresas de seguros y concluye que las empresas constituidas a partir del 3 de abril de 1998 se les garantiza sus derechos adquiridos y que se manda a aquellas personas jurídicas a que elijan entre ser empresas de seguros generales o de vida. Es decir, en razón del génesis jurídico de las empresas se garantiza la igualdad material, considerando los respectivos requisitos vigentes al momento de su constitución y respecto al funcionamiento de todas las empresas materia de análisis se garantiza una igualdad formal pues aquellas están supeditadas a las disposiciones específicas tanto para las empresas de seguros generales o las que rigen sobre las empresas de seguros de vida respectivamente.

En conclusión, solicita a la Corte Constitucional que en sentencia se ratifique la constitucionalidad del segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros, incorporada en el Código Orgánico Monetario y Financiero publicado en el suplemento del R.O. N° 332 de 12 de septiembre de 2014.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional del Ecuador es competente para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 74 hasta el 98 inclusive de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en concordancia con los artículos 2 numeral 2 literal c y 65 al 75 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional del Ecuador.

### Naturaleza y objeto de la acción pública de inconstitucionalidad

Como lo consagra la Constitución de la República en su artículo 436 numeral 2 de conformidad con las competencias de la Corte Constitucional, le corresponde a este Organismo “Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado”.

Otra característica de esta forma de control, está dada por su carácter abstracto, ya que la contradicción de la norma con el texto normativo no está direccionada hacia una persona o grupo de personas en particular, sino que la afectación se la hace a toda la sociedad. Es decir, no existe un sujeto determinado de afectación, sino que ha de entenderse como el sujeto afectado a toda la colectividad asegurándose de esta manera la supremacía de la Constitución.

El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma entre las normas que conforman el sistema jurídico y la norma constitucional, en pos de garantizar la armonía del ordenamiento jurídico.

En consideración al contexto antes señalado, la Corte Constitucional tiene la atribución de identificar la existencia de incompatibilidades lógicas entre normas secundarias y la Constitución, sin que dicho análisis se realice respecto de un caso concreto, sino mediante un examen desligado del sujeto; es decir, un examen abstracto de la norma.

### **Control de constitucionalidad de la disposición impugnada**

#### **Control de constitucionalidad por la forma**

De la revisión de las demandas contenidas en las causas N.º 0019-17-IN y 0025-17-IN, no se advierte argumentación, ni solicitud de inconstitucionalidad por la forma de la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros que forma parte del Código Orgánico Monetario y Financiero. No obstante, esta Corte, en aplicación del principio del control integral, debe determinar si procede ejercer dicho tipo de control respecto del cuerpo normativo bajo examen.

El artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece el plazo para presentar las acciones de inconstitucionalidad, de acuerdo a la siguiente regla: “(...) 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia”.

El cuerpo normativo que contiene la disposición acusada de inconstitucional, es la Ley General de Seguros, la cual fue expedida en el Registro Oficial N.º 290 de 3 de abril de 1998. Dicho cuerpo normativo, de acuerdo a la Disposición General Décima Octava del Código Orgánico Monetario y Financiero publicado en el Suplemento N.º 332 de 12 de septiembre de 2014, fue agregado como Título III dentro de dicho Código; es decir, si bien la Ley General de Seguros fue incorporada íntegramente en el referido Código, esto a su vez, evidencia la existencia de una codificación normativa, es decir la reunión de leyes en un solo código.

En virtud de aquello, esta Corte considera que, si bien la norma impugnada, en un primer momento, constó dentro de una ley vigente en el ordenamiento jurídico

ecuatoriano desde el año 1998, su incorporación en el Título III del Código Orgánico Monetario y Financiero –año 2014–, es el resultado de una codificación a dicha normativa, en razón de lo cual, la vigencia de las normas objeto de codificación –como la impugnada en el presente caso– estaba sujeta a su ratificación en el mentado Código.

Al respecto, se evidencia que la demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 15 de mayo de 2017, en el caso de la causa N.º 0019-17-IN, mientras que la demanda signada con el número N.º 0025-17-IN, se presentó ante este Organismo el 21 de junio de 2017, en tanto que la Ley General de Seguros fue incorporada al Título III del Código Orgánico Monetario y Financiero, cuya codificación fue publicada mediante Registro Oficial N.º 332 de 12 de septiembre de 2014, es decir tales demandas fueron presentadas fuera del término legal que la ley prevé para efectuar el control de constitucionalidad por la forma.

En este sentido, este Organismo mediante sentencia N.º 024-17-SIN-CC expedida el 27 de septiembre de 2017, haciendo referencia a su vez, a la sentencia N.º 001-16-SIN-CC correspondiente a los casos N.º 0025-11-IN y 0021-12-IN, expresó:

Si bien la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que el control abstracto de constitucionalidad abarca tanto el control formal como material, el numeral 2 del artículo 78 ibídem, determina que por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia. Es decir, que para efectuar el control de constitucionalidad por la forma es necesario que la ley o reglamento haya sido expedido no más de un año contado a partir de la presentación de la demanda.

De esta manera, a la luz de este antecedente, la Corte Constitucional considera que habiendo los accionantes presentado sus demandas fuera del plazo legal para realizar control formal de constitucionalidad, corresponde únicamente realizar el control de fondo del segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros.

#### **Control constitucional por el fondo**

En las causas N.º 0019-17-IN y N.º 0025-17-IN, los legitimados activos efectúan varias alegaciones respecto a derechos constitucionales que se encontrarían

vulnerados como consecuencia de la aplicación del segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros, contenida en el Código Orgánico Monetario y Financiero. Ante esto, la Corte Constitucional, habiendo revisado los elementos medulares contenidos en las argumentaciones de los accionantes, en uso de sus competencias constitucionales para realizar un examen por el fondo conforme al control abstracto de constitucionalidad, plantea el siguiente problema jurídico:

**¿La disposición contenida en el segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros, contenida en el Título III del Código Orgánico Monetario Financiero, vulnera el principio de igualdad previsto en el artículo 11, numeral 2 previsto de la Constitución de la República?**

Para empezar con la resolución del problema jurídico, debe señalarse que el artículo 11, numeral 2, de la Constitución de la República establece que todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades; esta norma constitucional guarda debida concordancia con la disposición contenida en el artículo 66, numeral 4 de la Norma Suprema en relación al derecho a la igualdad formal, material y no discriminación. Entonces, en el presente caso el primer elemento de análisis que la Corte Constitucional debe tomar en cuenta, radica en establecer si la regulación legislativa contenida en el segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros, por su naturaleza, trasgrede alguno de los elementos que componen el principio de igualdad.

Para tal efecto, hemos de tomar como punto de partida y antecedente la sentencia N.º 009-14-SIN-CC de fecha 20 de noviembre de 2014, correspondiente al caso 0037-12-IN, en la que esta Corte Constitucional señaló que el tratamiento de igualdad ante la ley o igualdad formal, significa que:

...la ley tiene que ser aplicada para todos, es decir, implica una paridad de trato en la legislación y en la aplicación del derecho – igualdad en el tratamiento hacia determinadas personas en situaciones paritarias o idénticas-, en cambio la igualdad material se refiere en general a que la igualdad debe traducirse en igualdad de oportunidades para alcanzar esta igualdad de oportunidades el Estado se ve en la necesidad de recurrir a diferentes mecanismos, como son las acciones afirmativas de

carácter temporal en favor de determinados grupos de la sociedad que tradicionalmente han sido discriminados”<sup>1</sup>.

El artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos que señala “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

Sobre dicha disposición convencional, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dotado de sentido y alcance, diferenciándola del contenido del artículo 1.1 de la referida Convención que señala: “**Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.-1.** Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Tal interpretación de la Corte Interamericana se formuló con ocasión de la sentencia de 05 de agosto de 2008 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas) correspondiente al caso “Apitz Barbera y Otros – Corte primera de lo contencioso administrativo vs. Venezuela”, mediante la cual la Corte Interamericana expresó:

La diferencia entre los dos artículos radica en que la obligación general del artículo 1.1 se refiere al deber del Estado de respetar y garantizar “sin discriminación” los derechos contenidos en la Convención Americana, mientras que el artículo 24 protege el derecho a “igual protección de la ley”. En otras palabras, si un estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, violaría el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si por el contrario la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna, violaría el artículo 24.

A la luz de esta consideración y en el contexto del bloque de constitucionalidad que debe ser evaluado en la resolución de esta causa, verificará la Corte Constitucional si ha existido discriminación o un trato desigual desde la norma jurídica a un grupo de empresas dedicadas a la actividad de seguros como

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 009-14-SIN-CC, caso N.º 0037-12-IN

consecuencia de la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros. Esta Corte Constitucional debe recordar que la prohibición de trato arbitrario constituye una de las nociones más clásicas de igualdad formal, en tanto siguiendo el planteamiento formulado por Marianne González Le Saux y Óscar Parra Vera<sup>2</sup>, quienes analizan la sentencia expedida en el caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela, tal idea se fundamenta en que la ley debe aplicarse de forma similar a todos los individuos con independencia de sus características y que tal noción se ha traducido en varios tratados internacionales como igualdad ante la ley, tal como sucede en el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 2 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el propio artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El principio de igualdad ante la ley, al menos en los albores de su concepción formal y como límite al ejercicio monárquico del Poder, iba de la mano con la idea según la cual, las personas debían ser tratadas como tales por los tribunales de justicia, bajo el entendimiento de que el principio de legalidad dotaba de características de generalidad a aquellas, por sobre elementos y naturalidades que caracterizaron al *ancient régime* propio de los absolutismos<sup>3</sup>. Por supuesto, como consecuencia de la evolución del principio de igualdad formal, éste ha derivado en la posibilidad de los Estados para reservarse la potestad de establecer regulaciones o limitaciones a los derechos de las personas mediante fórmulas legislativas que permiten, a su vez, el ejercicio de otros derechos de los demás miembros de la sociedad, lo que deviene definitivamente en la vigencia armónica y debidamente organizada del Estado constitucional de derechos y justicia con los integrantes de aquella.

<sup>2</sup> Cfr. Marianne González Le Saux y Óscar Parra Vera, *Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana – a propósito del caso Apitz*, documento obtenido desde la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: [www.corteidh.or.cr/tablas/r23826.pdf](http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23826.pdf), el 11 de diciembre de 2017, p. 129.

<sup>3</sup> Los referidos autores señalan “Este tipo de igualdad está históricamente relacionada con la lucha contra los privilegios de castas que legalmente se construían como ‘superiores’ a otras, y que se eximían de las cargas aplicables a la mayoría. El análisis que exige esta noción de igualdad es el que corresponde a una racionalidad entre medios y fines de la norma: las únicas distinciones aceptables entre personas son las que se basan en criterios ‘estrictamente funcionales’ para alcanzar un fin legítimo. La igualdad ante la ley implica entonces que cuando la ley realiza clasificaciones entre personas, éstas deben evitar la arbitrariedad por tanto deben ser objetivas y razonables”.

En virtud de lo señalado, el principio de igualdad se configura también en un derecho a la igualdad que abarca dos dimensiones: la denominada igualdad jurídica o formal y la igualdad de hecho o material. La primera de las mencionadas hace referencia a la igualdad ante la ley, es decir una igualdad en cuanto a la configuración y aplicación de normativa jurídica, mientras que la segunda hará referencia a las particularidades de los sujetos, grupos o colectivos, quienes deben ser tratados de manera igualitaria si se encuentran dentro de circunstancias fácticas similares, prohibiéndose cualquier acto discriminatorio

Dentro de tales consideraciones, la Corte Constitucional del Ecuador, al referirse al principio de igualdad y la imposibilidad de efectuar diferenciaciones injustificadas o irrazonables, expresó mediante sentencia N.º 012-13-SIN-CC de 11 de diciembre de 2013 lo siguiente:

...el principio de igualdad implica un mandato de igualdad en la creación y aplicación del derecho por tanto, obliga tanto al legislador como a todos los órganos encargados de la aplicación de las normas. En el plano de la aplicación de la ley, el principio de igualdad obliga a que ésta sea aplicada de modo igual a todos aquellos que se encuentren en la misma situación, sin que sea posible realizar diferenciaciones injustificadas e irrazonables.

De esta manera, la ley debe tender a un tratamiento igual entre personas que se encuentran en situaciones e hipótesis jurídicas iguales y un tratamiento diferenciado a quienes se encuentran en situaciones o hipótesis jurídicas diferentes. La igualdad consiste así, en una relación justa y por tanto ajena a toda arbitrariedad o diferenciación sin justificación racional y/razonable. Así, surge el principio o regla en materia de igualdad ante la ley, que establece un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones, siendo en consciencia inconstitucional la vulneración a este principio.<sup>4</sup>

En esta misma resolución, la Corte Constitucional se refirió a la prohibición para establecer distinciones por causas subjetivas, tales como aquellas establecidas en el segundo inciso del numeral 2 del artículo 11 de la Constitución de la República, de modo que siguiendo la línea argumentativa señalada en líneas anteriores, en el Estado constitucional de derechos y justicia, se encuentra proscrita la discriminación que puede eventualmente darse con la expedición de

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 012-13-SIN-CC, caso N.º 0027-10-IN.

actos normativos, entre los cuales se encuentran las leyes, las ~~ordenanzas~~, los ~~actos administrativos con efectos generales, entre otros.~~

Así mismo, en una sentencia constitucional correspondiente a una acción extraordinaria de protección que trató el principio de igualdad ante la ley, este Organismo señaló que:

El principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación, pertenece al *iuscogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que pertenece a todo ordenamiento jurídico [...]. Así como, forma parte del Derecho Internacional, el principio fundamental de la igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *iuscogens*<sup>5</sup>.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en la Opinión Consultiva N.º OC-17/2002 señalando que "no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, (...) sino sólo cuando la distinción carece de justificación objetiva y razonable".<sup>6</sup>

De allí, que el rol de la Corte Constitucional consiste aquí en evaluar si el contenido de la disposición normativa contenida en el artículo 3, segundo inciso, de la Ley General de Seguros contiene un tratamiento diferenciado objetivo y razonable dirigido a ciertas personas jurídicas privadas que pudiese justificar su constitucionalidad y por ende, su permanencia en el ordenamiento jurídico, o si por el contrario, la disposición contiene elementos subjetivos que darían cuenta de un tratamiento discriminatorio e injustificado hacia aquellas empresas de seguros que se constituyeron luego del 03 de abril de 1998 y por lo cual, únicamente se encuentran autorizados legalmente para operar exclusivamente en uno de los dos ramos, es decir, en el ramo de seguros generales o en el área de seguros de vida.

Para cumplir tal efecto, este Organismo complementará el razonamiento desarrollado en líneas anteriores sobre el principio de igualdad, señalando que

<sup>5</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva No.- 18 de 17 de septiembre del 2003, sobre condición jurídica de migrantes indocumentados... párrafo. 19, citada en la sentencia N.º. 002-13-SEP-CC, 05 de marzo de 2013, Corte Constitucional del Ecuador.

<sup>6</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos; opinión consultiva No. OC-17/2002 del 28 de agosto de 2002

nuestro modelo constitucional, de conformidad a lo establecido en el artículo 314 de la Constitución de la República, establece que la provisión de actividades de interés general -tal como sucede por ejemplo con los servicios públicos sean estos propios o impropios- corresponde al Estado a través de la institucionalidad correspondiente, de modo que por mandato constitucional, el Estado ha de ser el principal proveedor de bienes y servicios que permiten el cumplimiento y satisfacción de intereses de las personas, grupos de personas, colectivos, pueblos, comunidades o nacionalidades y que repercuten directamente en la consecución y la garantía efectiva de sus derechos constitucionales, entre los cuales se encuentran los derechos de usuarios y consumidores. Tales actividades se efectivizan, por regla general, a través de la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garantizan los derechos reconocidos por la Constitución, tal como lo determina el artículo 85 de la Norma Suprema.

Dentro del contexto analizado, se entenderá que las garantías normativas implican que los legisladores responsables de crear normativa infraconstitucional deben ejercer estricta observancia y guardar coherencia con el contenido de la norma jerárquica superior, al momento de dictar disposiciones normativas, manteniendo el carácter infraconstitucional alineado a la norma Constitucional, en pos de garantizar los derechos a través de leyes y que los mismos gocen de eficacia.

En virtud de lo expuesto, se colige que el principio de igualdad, se inobserva cuando del análisis de la norma, no es posible determinar causas razonables para la existencia de una diferenciación. En este sentido, cabe precisar que, la Corte Constitucional, al analizar posibles vulneraciones de derecho a la igualdad, ha recurrido a distintos esquemas argumentativos, guías metodológicas o métodos de interpretación, a efectos de exponer de la manera más clara las razones que sustentan la decisión; ello, para una mejor comprensión de la misma y en función de las condiciones particulares de cada caso, a saber: categorías sospechosas, test de igualdad, test de razonabilidad<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 001-18-SIN-CC, caso N.º 0011-14-IN.

A partir de aquello, esta Corte en el presente caso, en función de las circunstancias propias del mismo, analizará si es razonable la determinación contenida en el artículo 3 de la ley General de Seguros, para lo cual se procederá a realizar el test de razonabilidad, desarrollado por este Organismo en la sentencia N.º 019-16-SIN-CC emitida dentro del caso N.º 0090-15-IN, en los siguientes términos:

... es necesario señalar preliminarmente que el test de razonabilidad constituye una guía metodológica cuya finalidad es responder a la pregunta ¿es razonable la justificación ofrecida para el establecimiento de un trato legal desigual? Para ello, en atención a los argumentos de la accionante y de las instituciones demandadas se analizará la razonabilidad de la norma impugnada mediante las tres etapas que componen el test de razonabilidad: 1) La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento de trato desigual; 2) La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución; y, 3) La razonabilidad de trato desigual, esto es, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido, es decir una relación medio-fin.

Considerando aquello, para iniciar con el análisis por medio del test de razonabilidad, es menester retomar la norma cuya inconstitucionalidad se alega en la presente causa, además que, para su mejor comprensión, es necesario citar el contenido íntegro de la misma; así se determina que artículo 3 de la Ley General de Seguros, contenida en el Título III del Código Orgánico Monetario Financiero (en adelante artículo 3 de la Ley General de Seguros), establece:

**Art. 3.-** Son empresas que realicen operaciones de seguros las compañías anónimas constituidas en el territorio nacional y las sucursales de empresas extranjeras, establecidas en el país, en concordancia con lo dispuesto en la presente Ley y cuyo objeto exclusivo es el negocio de asumir directa o indirectamente o aceptar y ceder riesgos en base a primas. Las empresas de seguros podrán desarrollar otras actividades afines o complementarias con el giro normal de sus negocios, excepto aquellas que tengan relación con los asesores productores de seguros, intermediarios de seguros y peritos de seguros con previa autorización de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.

Las empresas de seguros son: de seguros generales, de seguros de vida y las que operaban al 3 de abril de 1998 en conjunto en las dos actividades. Las empresas de seguros que se constituyeron a partir del 3 de abril de 1998, sólo podrán operar en seguros generales o en seguros de vida.

Las de seguros generales.- Son aquellas que aseguren los riesgos causados por afecciones, pérdidas o daños de la salud, de los bienes o del patrimonio y los riesgos de fianza o garantías.

Las de seguros de vida.- Son aquellas que cubren los riesgos de las personas o que garanticen a éstas dentro o al término de un plazo, un capital o una renta periódica para el asegurado y sus beneficiarios. Las empresas de seguros de vida, tendrán objeto exclusivo y deberán constituirse con capital, administración y contabilidad propias. Las empresas de seguros que operen conjuntamente en los ramos de seguros generales y en el ramo de seguros de vida, continuarán manteniendo contabilidades separadas. (Resaltado añadido)

En dicho sentido, la primera etapa del test de razonabilidad, se fundamenta en la existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento de trato desigual; considerando aquello, es necesario determinar el objetivo constitucional que persigue el artículo 3 inciso segundo de la Ley General de Seguros.

Así, del análisis de integral de la misma, este Organismo determina que el objetivo se encuentra relacionado con el derecho consagrado en el artículo 66 numeral 25 de la Constitución de la República del Ecuador, mismo que establece: “Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 25. El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características”.

De dicho artículo, se determina que el mismo garantiza a toda la ciudadanía a acceder a bienes y servicios privados, mismos que deben reunir características mínimas que permitan a la población obtener un beneficio por las prestaciones voluntarias u obligatorias que en más o en menos proporción desembolsan.

Así, se evidencia que estos servicios tanto en el ámbito público como en el privado –en relación al caso concreto- deben ser efectuados con calidad, eficiencia, eficacia, buen trato, así como información adecuada y veraz sobre su contenido y característica.

Considerando aquello, del contenido del artículo cuya constitucionalidad se cuestiona, este Organismo evidencia que el legislador ha establecido en la

misma, una regla general, y es que las empresas de seguros, podrán ser de dos clases de seguros: generales y de vida.

Ahora, de la misma normativa, se infiere que el legislador ha determinado una excepción a dicha regla, misma que establece que únicamente pueden dedicarse de forma conjunta a las dos actividades, las empresas que fueron constituidas para aquello hasta el 3 de abril de 1998, y por tanto, a partir de dicha fecha, las empresas de seguros no podrán realizarlo en forma conjunta, sino únicamente por separado.

Considerando aquello, se evidencia que el objetivo constitucional perseguido por parte del legislador para determinar que a partir del 3 de abril de 1998 (fecha en la cual se publicó la Ley General de Seguros, y empezó dicha división), las empresas de seguros sólo podrán elegir dedicarse a seguros generales o, en su defecto a seguros de vida, se fundamenta en que los servicios otorgados por parte de las empresas puedan ser con estándares mínimos de calidad, eficacia, eficiencia, buen trato, así como acceder a información cierta sobre el servicio. En tanto podrían verse mermados los mismos, cuando al abarcar todos los seguros, y en especial los de vida y salud en conjunto, que son de sensible trato para la población por relacionarse con uno de los derechos más importantes, como es la vida en sí mismo; el giro del negocio no les permita otorgar el servicio de forma debida.

Por otra parte, se evidencia que la norma ha determinado una excepción a dicha regla, misma que se fundamenta en la consideración que las empresas constituidas al 3 de abril de 1998, se encontraban realizando las actividades en conjunto; y por tanto no podían perjudicar en ninguna proporción los derechos adquiridos por dichas empresas a la luz del ordenamiento jurídico vigente en su momento; ello, en razón de uno de los pilares del derecho constitucional, como lo es el principio de no restricción<sup>8</sup> de los derechos.

Determinado entonces el objetivo perseguido a través del trato desigual respecto a las empresas constituidas a partir del 3 de abril de 1998, es menester analizar la

<sup>8</sup> La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 11 numeral 4 establece: Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 4. Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.

validez de este trato desigual y objetivo, a la luz de los principios y derechos consagrados en la Constitución de la República en su integralidad, que es la segunda etapa del *test* objeto de análisis.

Así, conforme se menciona, la segunda etapa se fundamenta en la validez del objetivo perseguido en relación a la Constitución de la República del Ecuador en su integralidad.

Considerando aquello, este Organismo determina que el derecho contemplado en el artículo 66 numeral 25 de la Constitución de la República del Ecuador, referente a un servicio privado de calidad, eficiencia, eficacia, buen trato, e información veraz sobre el servicio; se encuentra en colisión con los derechos contemplados en el artículo 66 numeral 15 y 304 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, mismos que respectivamente determinan:

Art. 66.- Se reconoce y garantizará a las personas: (...) 15. El derecho a desarrollar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.

Art. 304.- La política comercial tendrá los siguientes objetivos: (...) 6. Evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados.

En razón de aquello, se establece que el artículo 66 numeral 15 de la Norma Suprema, garantiza a favor de la ciudadanía, como uno de sus derechos de libertad, el ejercicio de actividades económicas, en virtud de los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.

Al respecto, de la normativa integral desarrollada en el artículo 3 de la Ley General de Seguros, se establece que los dos tipos de empresas de seguros – general y vida– deben reunir los requisitos obligatorios que de manera separada se establecen para su existencia; y, adicionalmente, determina que, las empresas de seguros que –excepcionalmente– realizan dichas actividades en conjunto, deben reunir los requisitos para cada tipo de seguro. Por tanto, se evidencia que la norma determina que, aun cuando las empresas de forma excepcional se dediquen a las dos actividades, deben reunir los requisitos para la existencia de cada una, de forma independiente.

Considerando lo dicho, y evidenciando que la norma cuya inconstitucionalidad se persigue, en un contexto integral, contempla que las empresas que se dediquen de forma excepcional a ambas actividades, deben reunir de igual manera, requisitos por separado para cada una de las mismas; no se evidencia en qué sentido el objetivo perseguido a través de un trato desigual –esto es, que los servicios otorgados por parte de las empresas puedan ser con estándares mínimos de calidad, eficacia, eficiencia, buen trato, así como acceder a información cierta sobre el servicio– prevalece y resulta válido conforme a la Norma Suprema.

En tanto, si lo que se desea es la separación en dos tipos de empresas para que la ciudadanía tenga un mejor servicio; de todas formas, el establecimiento de requisitos separados para aquello, a las empresas que se dedican de forma excepcional a prestar de forma conjunta los seguros de vida y los seguros generales, garantiza que exista un buen servicio.

Por tanto, esta Corte, en atención a lo antes expuesto, determina que el trato desigual contemplado en la norma impugnada, respecto a las empresas constituidas a partir del 3 de abril de 1998, no se encuentra razonablemente justificado a la luz de la Constitución.

Adicionalmente, resulta importante referirnos al artículo 304 numeral 6 de la referida Constitución, mismo que pretende una política comercial, en la que no existan monopolios u oligopolios. Al respecto, es menester indicar que en relación al monopolio, la Corte Constitucional, para el período de transición, cuyo criterio ratifica esta Corte, mediante la sentencia N.º 003-09-SIN-CC emitida dentro del caso N.º 0021-2009-IA, ha determinado “... al producto monopolístico como aquél en donde existe tan sólo un oferente que goza así de una posición privilegiada.” Por otro lado, oligopolio es “... aquella industria en la que hay pocos vendedores...”<sup>9</sup>.

En relación con aquello, la Corte Constitucional del Ecuador, en función de la propia normativa contenida en el artículo 3 de la Ley General de Seguros, advierte que la regla general es la existencia de dos tipos de compañías, las de seguros generales y por otra parte las de seguro de vida, y a su vez se determinan

<sup>9</sup> Paúl Krugman, Robin Wells, y Martha L. Olney: *Fundamentos de economía*. Editorial Reverté. España: Barcelona, 2008, p. 302.

requisitos para todas en general para que puedan constituirse como tales, por tanto, se colige que no existe ningún tipo de empresas privilegiadas con un trato normativo distinto, con la excepción de aquellas que tienen derechos adquiridos conforme se mencionó.

A su vez, de la misma se determina que no existe un mercado liderado por una sola empresa, en tanto, la presente demanda es la prueba fehaciente del crecimiento del número de empresas que se dedican a seguros, tanto que las de reciente creación –refiriéndonos desde el 3 de abril de 1998- son las que consideran se ven afectadas por la reforma normativa a la cual han sido sujetas, y por tanto, las empresas dedicadas a seguros siguen creciendo en número.

Determinado aquello, se evidencia entonces que no existen prácticas monopólicas ni oligopólicas dentro del mercado en relación a la constitución de las empresas de seguros, y aquello permite a su vez, establecer que ante la existencia de varias empresas, el usuario pueda seleccionar a cual desea pertenecer de forma libre y voluntaria, lo cual permitirá en sí mismo que el giro del negocio se oriente a reunir los mejores requisitos hacia la ciudadanía, y para el fin mismo de su negocio, en beneficio de la ciudadanía y de las empresas.

Ahora, lo antes analizado, permite colegir que la norma impugnada, es contraria al objetivo constitucional que persigue el trato desigual, en la medida que, al limitar la posibilidad de ejercer las actividades de seguro en conjunto, únicamente a las empresas creadas hasta el 3 de abril de 1998, impide que la ciudadanía obtenga, a partir de la constitución de varias empresas que presten el servicio en conjunto, más opciones y mejores ofertas para acceder a un seguro que le garantice finalmente calidad, eficacia, eficiencia, buen trato e información fidedigna del servicio. Más aún cuando, no se ha justificado que la prestación de los seguros en conjunto, menoscabe precisamente las exigencias constitucionales antes descritas.

En virtud del análisis desarrollado, es menester referirnos a la tercera y última etapa del test de razonabilidad que se fundamenta en establecer la razonabilidad de trato desigual, esto es, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido, es decir una relación medio-fin.

Al respecto, conforme se mencionó, la norma del artículo 3 de la Ley General de Seguros ha establecido una regla general, y es que las empresas de seguros son de seguros **generales** o de seguros de vida; sin embargo de aquello, ha establecido **una excepción**, al considerar que únicamente las empresas **constituidas al 3 de abril de 1998**, puedan dedicarse a las dos actividades en **conjunto**, y por tanto las constituidas posteriormente a dicha fecha solo pueden dedicarse a uno de los tipos de seguros.

Considerando aquello, conforme se estableció, el objetivo perseguido de este trato desigual es la prestación de un servicio privado con calidad, eficacia, eficiencia, buen trato, información fidedigna respecto del servicio, y otros beneficios que se deriven del mismo (Art. 66 numeral 25 de la Constitución República del Ecuador), en tanto si una empresa abarcaría los dos seguros en forma conjunta, no podría cumplir con dicho fin.

Ahora, los derechos constitucionales en colisión con el mismo, se ha evidenciado que corresponden a la libertad en el desarrollo de actividades económicas bajo el principio de **responsabilidad social**, principalmente; en tanto, se infiere que el **objetivo perseguido** en el párrafo precedente no justifica el trato desigual, considerando que, finalmente, la normativa cuya inconstitucionalidad se persigue establece que **aún las empresas que se encuentran realizando de forma excepcional actividades conjuntas de seguros de vida y de seguros generales**, deben reunir requisitos autónomos para cada seguro, y así dedicarse a las dos actividades conjuntas. De modo que, si la actividad en conjunto se sigue permitiendo, esta Corte no encuentra razones suficientes para reconocer de manera exclusiva esta actividad conjunta solo a determinadas empresas en perjuicio de otras.

Así pues, el permitir la actividad en conjunto, asegura en sí mismo el buen servicio privado; y a su vez, el número de empresas crecientes en la oferta de seguros, logrando también un buen servicio, por tanto, no es proporcional el objetivo perseguido por la excepción contenida en la normativa, que estableció como fin un trato diferenciado efectuado hacia las empresas constituidas a partir del 3 de abril de 1998 en adelante, en tanto el buen servicio privado se encuentra garantizado, pese a que las empresas se dediquen a las dos actividades en conjunto, en virtud que la norma establece requisitos autónomos para dedicarse a

seguros de vida, así como a seguros generales, aun cuando lo realicen de forma conjunta.

Considerando **aquello**, es menester concluir respondiendo la pregunta primordial que **luego del análisis** referido se debe realizar, misma que permitirá establecer si la norma **contraría** o no el derecho a la igualdad, al respecto dicha pregunta se fundamenta en lo siguiente: ¿es razonable la justificación ofrecida para el establecimiento de un trato legal desigual?

Así, las cosas **del análisis** desarrollado, se determina que no es razonable la justificación ofrecida por la norma legislativa, para el establecimiento del trato legal desigual, contenida en la excepción a la regla dispuesta en el artículo 3 de la Ley de Seguros, en tanto, sólo las empresas constituidas al 3 de abril de 1998, pueden ejercer conjuntamente actividades en seguros de vida y en seguros en general; siendo que, las empresas constituidas posteriormente a dicha fecha, la deben realizar en forma separada, con la finalidad del buen servicio privado.

En tanto, **conforme se** mencionó, la libertad de ejercer actividades económicas, en función del principio de responsabilidad social; así como la inexistencia de monopolios y oligopolios, permiten en sí mismo, un trato de calidad, eficiente, eficaz, de buen trato y con información fidedigna sobre el servicio; y por tanto, no es menester la existencia del trato desigual a empresas constituidas a partir del 3 de abril de 1998 en adelante, puesto que, éstas podrían realizar las actividades conjuntas, siempre que reúnan requisitos que en forma separada establece la norma para otorgar cada uno de los seguros.

En función de lo cual, este Organismo evidencia que este trato desigual, no contiene una justificación razonable a la luz de un análisis integral de los principios y derechos constitucionales relacionados con la temática, y aquello violenta en sí mismo el derecho a la igualdad.

Finalmente, de todo el análisis efectuado hasta este momento, la Corte Constitucional considera que de la sola lectura de la frase “Las empresas de seguros que se constituyeron a partir del 3 de abril de 1998, solo podrán operar en seguros generales o en seguros de vida”, difícilmente podría encuadrarse dentro del principio de “presunción de constitucionalidad de las disposiciones

jurídicas”, contenido en el artículo 76, numeral 2 de la ~~Ley~~ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en tanto el texto analizado contiene una **disposición clara y específica** a través de la cual se establece una situación **fáctica concreta** y una **excepción para las empresas de seguros que se constituyeron a partir del 3 de abril de 1998**.

Es decir que, si la disposición normativa contiene una excepción a la regla general, que como quedó explicado en líneas anteriores, no identifica con suficiencia constitucional la diferenciación con las empresas que se constituyeron antes del 3 de abril de 1998, ¿cómo podría la Corte Constitucional presumir que la disposición jurídica analizada es constitucional?, cuando a todas luces contiene un mandato de exclusión injustificado e inconstitucional.

De la misma manera, esta vez, siguiendo la lógica del principio de control constitucional denominado *in dubio pro legislatore* que de acuerdo al artículo 76, numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y que señala “En caso de duda sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica, se optará por no declarar su constitucionalidad”, la Corte Constitucional es enfática en manifestar que la aplicación de dicho principio en el control constitucional se condiciona a la existencia de una *duda* por parte del máximo órgano de administración de justicia constitucional, de modo que de no encontrarse elementos suficientes para evaluar si una norma jurídica trasgrede la Constitución de la República, sus principios o sus reglas, se tenderá a no declarar su inconstitucionalidad.

Tal situación tampoco operaría en este caso, pues la disposición normativa contiene una excepción expresa dirigida a las personas jurídicas que se constituyeron luego del 3 de abril de 1989, es decir la norma impugnada contiene una manifestación mandatoria que excluye sin lugar a dudas a su *hipotética y semánticamente opuesta* que resultaría en una disposición que eventualmente diría “Las **empresas de seguros que se constituyeron a partir del 3 de abril de 1998, no solo podrán operar en seguros generales o en seguros de vida**”. Si **hubiere alguna opción de duda** en la disposición normativa, este Organismo – en efecto - aplicaría el principio *in dubio pro legislatore* y procuraría aplicar control constitucional condicionado a fin de garantizar su permanencia en el

ordenamiento jurídico, tal como establece el numeral 4 del artículo 76<sup>10</sup> de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Además, se señala enfáticamente que ninguno de los principios enunciados tiene como propósito procurar la interpretación y alcances de una norma infraconstitucional, porque la interpretación de las normas infraconstitucionales corresponde a otras entidades y organismos del Estado, y no a la Corte Constitucional; el control constitucional que ejerce este Organismo tiene como objetivo revisar las normas jurídicas y su relación material con el texto constitucional, de modo que si surge alguna duda sobre su constitucionalidad, tal duda debe ser enmarcada en los efectos y alcances de lo previsto en los preceptos constitucionales y no en la aplicación de la ley, cuestión que también excluye directamente la interpretación conforme<sup>11</sup>. Se insiste por tanto, que la norma que aquí ha sido evaluada, ha sido confrontada con la Constitución de la República, llegándose a concluir que la misma contraviene derechos constitucionales.

En definitiva y con todas las consideraciones hasta aquí formuladas, este Organismo se acoge al principio de control constitucional contenido en el artículo 76, numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>12</sup> y por lo tanto, concluye que la disposición contenida en el

<sup>10</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.-Artículo 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (...) 4. Permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico.- El examen de constitucionalidad debe estar orientado a permitir la permanencia de las disposiciones en el ordenamiento jurídico”.

<sup>11</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.- “Artículo 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (...) 5. Interpretación conforme.- Cuando exista una interpretación de la disposición jurídica que sea compatible con las normas constitucionales, no se declarará la inconstitucionalidad y en su lugar se fijará la interpretación obligatoria compatible con aquella. De igual modo, cuando una parte de una disposición jurídica la torne en su integridad inconstitucional, no se declarará la inconstitucionalidad de toda ella, sino que se invalidará la parte inconstitucional y dejará vigente la disposición así reformada”.

<sup>12</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.-“Artículo 76.- Principios y reglas generales.- El control abstracto de constitucionalidad se regirá por los principios generales del control constitucional previstos por la Constitución y las normas constitucionales, la jurisprudencia y la doctrina. En particular, se regirá por los siguientes principios: (...) 6. Declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.- Se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas cuando exista una contradicción normativa, y por vía interpretativa no sea posible la adecuación al ordenamiento constitucional”.

segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros, contenida en el Título III del Código Orgánico Monetario Financiero, vulnera el principio de igualdad previsto en el artículo 11, numeral 2, en conexión con el derecho constitucional a desarrollar actividades económicas establecido en el artículo 66, numeral 15 de la Constitución de la República.

### III. DECISIÓN

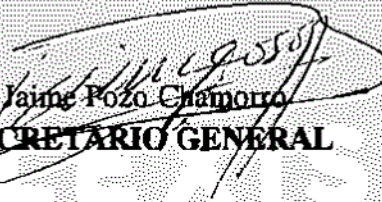
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

#### SENTENCIA

1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad de actos normativos con efectos generales.
2. Declarar la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros contenida en el Título III del Código Orgánico Monetario y Financiero, específicamente la frase “*Las empresas de seguros que se constituyeron a partir del 3 de abril de 1998, solo podrán operar en seguros generales o en seguros de vida*”.
3. El efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad será aquel previsto en el artículo 95 primer inciso de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, es decir produce efectos generales hacia el futuro a partir de su aprobación en el Pleno de la Corte Constitucional.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

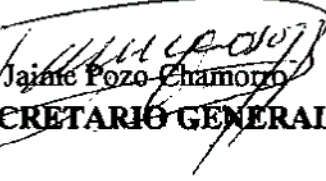
  
Pamela Martínez Loayza  
**PRESIDENTA (E)**

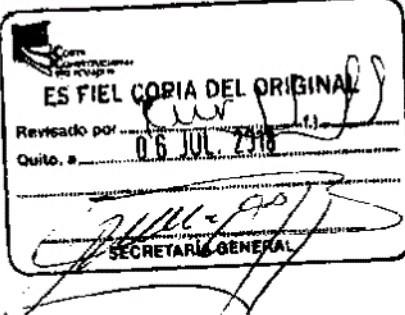
  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con seis votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butifá Martínez, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote y Pamela Martínez Loayza, sin contar con la presencia de los jueces Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 25 de abril del 2018. Lo certifico.

JPCH/mbm



  
Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

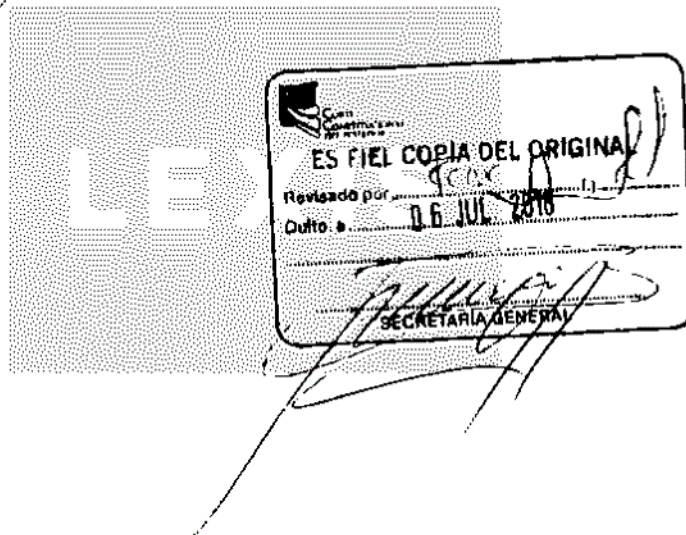
  
ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL  
Revisado por \_\_\_\_\_  
Quito, a 06 JUL 2018  
**SECRETARIO GENERAL**

**CASOS Nros. 0019-17-IN y 0025-17-IN (acumulados)**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la señora Pamela Martínez Loayza, suscribió la presente **Sentencia** el día jueves 17 de mayo del 2018, en calidad de presidenta (e) de la **Corte Constitucional**, al momento de expedirse la misma.- Lo certifico.

Jairne Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCCh/LFJ



## CASO N.º 0019-17-IN y 0025-17-IN (acumulados)

**PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.-** Quito D.M., 06 de junio de 2018; las 15h30.- **VISTOS:** Agréguese al expediente constitucional N.º 0019-17-IN (acumulado 0025-17-IN) el escrito presentado el 22 de mayo de 2018, por el señor Rodrigo Neptali Fernando Cevallos Breilh, en calidad de presidente ejecutivo y como tal representante legal de ASEGURADORA DEL SUR C.A., mediante el cual solicita "... se sirvan AMPLIAR LA SENTENCIA..." N.º 005-18-SIN-CC emitida el 25 de abril de 2018, dentro de la causa N.º 0019-17-IN (0025-17-IN acumulado) y notificada a las partes procesales el 17 de mayo de 2018, según consta en la razón sentada por el secretario general del Organismo. En lo principal, se realizan las siguientes consideraciones: **PRIMERO.-** El Pleno de la Corte Constitucional, es competente para conocer y resolver el recurso de ampliación interpuesto de conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y 40 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (Suplemento del Registro Oficial N° 613 de 22 de octubre de 2015), que establece: "De la sentencia y dictámenes adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional se podrá solicitar aclaración y/o ampliación, en el término de tres días contados a partir de su notificación. (...)". En tal sentido, se advierte que el pedido de ampliación presentado el 22 de mayo de 2018, por el señor Rodrigo Neptali Fernando Cevallos Breilh, en calidad de presidente ejecutivo y como tal representante legal de ASEGURADORA DEL SUR C.A., en atención a la fecha de notificación de la sentencia N.º 005-18-SIN-CC, esto es el 17 de mayo de 2018, ha sido presentado dentro del término legal, por lo que procede su análisis. **SEGUNDO.-** Conforme se desprende del escrito contentivo del recurso, el peticionario en lo principal manifiesta que: "1.- En suma, Señores Jueces Constitucionales, la pretensión de la presente Acción, tienen que ver sobre la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros, en todo su contenido, incluyendo el texto que menciona a las compañías de seguros "que operaban al 3 de abril de 1998 en conjunto en las dos actividades. 2.- Sin embargo en la sentencia emitida por la Corte Constitucional de fecha emitida con fecha emitida(sic) con fecha 25 de abril de 2018 y notificada el día 17 de mayo de 2018, se omite la declaratoria de inconstitucionalidad sobre dicha expresión, pese a que, a lo largo de su motivación, se deja entrever que dicha norma jurídica carece de compatibilización con la Constitución y tampoco contiene criterios diferenciadores objetivos y razonables. 3.- En definitiva y con todas las consideración hasta aquí formuladas, este Organismo se acoge al principio de control constitucional contenido en el artículo 76, numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y por lo tanto, concluye que la disposición contenida en el segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros, contenida en el Título III del,

Código Orgánico Monetario Financiero, vulnera el principio de igualdad previsto en el artículo 11, numeral 2, en conexión con el derecho constitucional a desarrollar actividades económicas establecido en el artículo 66, numeral 15 de la Constitución (...). Por ello, si bien su sentencia reconoce esta franca inconstitucionalidad, no se comprende por qué se dejó de aplicar en su decisión. Conforme acertadamente lo recoge a lo largo de su sentencia la posibilidad de participar de la actividad económica (...). Lo aquí señalado, así como el contenido de mi demanda, nos permite concluir que no existe elemento diferenciador, para que una compañía de seguros que siendo constituida antes del 3 de abril del año de 1998 pueda operar en los dos ramos de seguros, indistintamente de aquel que pudo haber operado en dicha época. Y esto es lo que debe considerar su sentencia Señores Jueces, es decir, que en la actualidad la actividad de seguros puede realizarse por cualquier compañía, en todos los ramos permitidos, más allá de aquellos a los que pudo haber operado o en una época determinada...”. Sobre la base de tales consideraciones, el peticionario solicita al pleno de la Corte Constitucional que “... se sirvan **AMPLIAR LA SENTENCIA EMITIDA**, en el sentido de que se establezca que no existe elemento diferenciador, para que una compañía de seguros que siendo constituida antes del 3 de abril del año de 1998 pueda operar en los dos ramos de seguros, indistintamente de aquel que pudo haberse dedicado en dicha época. Y esto es lo que se debe considerar su sentencia Señores Jueces, por lo tanto, se servirán ampliar dicha sentencia, en el sentido de que se declare la inconstitucionalidad de todo el inciso segundo del artículo 3 de la Ley General de Seguros que forma parte del III Libro del Código Orgánico Monetario y Financiero, incluyendo las frases: “y las que operaban al 3 de abril de 1998 en conjunto en las dos actividades. Las empresas de seguros que se constituyeron a partir del 3 de abril de 1998, sólo podrán operar en seguros generales o en seguros de vida...”.- **TERCERO.-** La Corte Constitucional en su calidad de máximo órgano de administración de justicia constitucional, a través de sus autos definitivos e inapelables, dotados de fuerza vinculante ha ratificado en varias ocasiones que la **ampliación** tendrá lugar cuando en la sentencia no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos; es decir, **suple la omisión** en la que hubiese incurrido la sentencia, respecto de las alegaciones y pretensiones debidamente planteadas. No obstante, en caso de proceder la ampliación, aquella no podrá modificar el alcance o contenido de la decisión; por lo tanto, las sentencias constitucionales no pueden ser objeto de modificación o reforma. Sobre esta base, se **realizará** el análisis del pedido de ampliación solicitado en el presente caso. **CUARTO.-** En atención a lo solicitado, es menester destacar que el peticionario orienta su requerimiento a señalar que en la sentencia N.º 005-18-SIN-CC emitida el 25 de abril de 2018, dentro de la causa N.º 0019-17-IN (0025-17-IN acumulado), que a pesar de que estableció la inexistencia del elemento diferenciador entre las empresas aseguradoras constituidas antes del 3 de abril de 1998, que les permita operar en dos ramos de seguros; en la decisión se omitió

declarar esta inexistencia del elemento diferenciador y consecuentemente su inconstitucionalidad; por lo que, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de todo el inciso segundo del artículo 3 de la Ley General de Seguros que forma parte del III Libro del Código Orgánico Monetario y Financiero, incluyendo las frases: “y las que operaban al 3 de abril de 1998 en conjunto en las dos actividades. Las empresas de seguros que se constituyeron a partir del 3 de abril de 1998, sólo podrán operar en seguros generales o en seguros de vida”.- **QUINTO.-** Con relación a este pedido, es pertinente indicar que, en atención a la decisum o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de la decisión y que constituyen la ratio decidendi de la sentencia cuya ampliación se solicita, el Pleno de la Corte Constitucional, manifestó lo siguiente: “Declarar la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros contenida en el Título III del Código Orgánico Monetario y Financiero, específicamente la frase “Las empresas de seguros que se constituyeron a partir del 3 de abril de 1998, solo podrán operar en seguros generales o en seguros de vida”. A partir de la decisión citada, se evidencia que la Corte Constitucional, realizó el análisis de control constitucional de conformidad al artículo 76 numeral 6 de la Ley Orgánica Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en observancia al Art 11, numeral 2 de la Constitución de la República en concordancia con el artículo 66, numeral 4 de la Norma Suprema en relación al derecho a la igualdad formal, material y no discriminación, enfatizando en la prohibición expresa para establecer distinciones por causas subjetivas, contempladas en el segundo inciso del numeral 2 del artículo 11 de la norma precitada. Determinando a través del test de razonabilidad aplicado en el análisis de la norma, que el principio de igualdad es inobservado, dado que el legislador ha determinado una excepción a la regla general de que las empresas de seguros podrán ser de dos clases: seguros generales y seguros de vida, puedan dedicarse únicamente de forma conjunta a las dos actividades las empresas constituidas hasta el 3 de abril de 1998, y por tanto, a partir de esa fechas, las empresas de seguros no podrán realizarlo en forma conjunta, sino únicamente por separado. Del análisis realizado el pleno del Organismo, se estableció que no es posible determinar causas razonables para la existencia de la diferenciación establecida en la norma; razón por la cual se declaró la inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 3 de la Ley General de Seguros contenida en el Título III del Código Orgánico Monetario y Financiero, específicamente la frase “Las empresas de seguros que se constituyeron a partir del 3 de abril de 1998, solo podrán operar en seguros generales o en seguros de vida”. El examen de control constitucional realizado fue desarrollado en esa forma; por tanto, en atención a que se justificó argumentadamente el análisis de razonabilidad y considerando que las sentencias, tanto en su parte motiva como en su parte resolutive, configuran un todo armónico y sistemático que no puede ser objeto de interpretación aislada sino que debe ser considerada en su conjunto. no procede el pedido de ampliación planteado el 22

de mayo de 2018, por el señor Rodrigo Neptali Fernando Cevallos Breilh, en calidad de presidente ejecutivo y como tal representante legal de ASEGURADORA DEL SUR C.A. Al haber declarado la inconstitucionalidad del segundo inciso del artículo 3 de la Ley General de Seguros contenida en el Título III del Código Orgánico Monetario y Financiero, específicamente la frase “Las empresas de seguros que se constituyeron a partir del 3 de abril de 1998, solo podrán operar en seguros generales o en seguros de vida, el Pleno de la Corte Constitucional considera que la sentencia N.º 005-18-SIN-CC emitida el 25 de abril de 2018, dentro de la causa N.º 0019-17-IN ( 0025-17-IN acumulado), no amerita ampliación alguna. **SEXTO.-** Finalmente, siendo necesario señalar que de conformidad con el artículo 440 de la Constitución de la República, las sentencias de la Corte Constitucional, tendrán el carácter de definitivos e inapelables. **SÉPTIMO.-** En consecuencia, por las consideraciones expuestas, tratándose de una sentencia que es completa y clara en vista que se atendió todos los puntos controvertidos, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve **NEGAR** el pedido de ampliación realizado, y se dispone que el peticionario esté a lo resuelto en la sentencia N.º 005-18-SIN-CC emitida el 25 de abril de 2018, dentro de la causa N.º 0019-17-IN (0025-17-IN acumulado), por el Pleno del Organismo. **NOTIFÍQUESE.-**

Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**

Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**RAZON.-** Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de las señoras juezas y jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de las juezas Ruth Sení Pinoargote y Roxana Silva Chicaiza, en sesión del 06 de junio de 2018.- Lo certifico.

JPCH/epz

Jaime Pozo Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

ES FIEL COPIA DEL ORIGINAL

Revisado por *[Firma]*

Auto, N.º 06 JUL 2018

*[Firma]*  
**SECRETARIA GENERAL**

Quito, D. M., 11 de abril de 2018

**SENTENCIA N.º 006-18-SAN-CC**

**CASO N.º 0030-13-AN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 04 de junio de 2013, el señor Fredy Robert Andi Calapucha, presentó acción por incumplimiento de los artículos 2, 3, 8, 9, 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del conflicto bélico de 1995, en contra del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, director de recursos humanos del ejército y director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

El 04 de junio del 2013, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (publicado en el Suplemento del Registro Oficial N.º 587 de 30 de noviembre del 2011), la Secretaría General certificó que la presente demanda tiene identidad con los casos N.º 0009-10-AN; N.º 0014-08-AN; N.º 0051-09-AN; y, N.º 0072-09-AN.

La Sala de Admisión, integrada por los jueces constitucionales Marcelo Jaramillo Villa, Antonio Gagliardo Loor y Patricio Pazmiño Freire, mediante auto de 04 de septiembre de 2013, avocó conocimiento de la presente causa y sin que implique un pronunciamiento sobre la materialidad de la pretensión, admitió a trámite la causa N.º 0030-13-AN.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 432 de la Constitución de la República, el 5 de noviembre de 2015, las doctoras Pamela Martínez Loayza,

Roxana Silva Chicaiza y el abogado Francisco Butiñá Martínez, fueron posesionados por el Pleno de la Asamblea Nacional como juezas y juez de la Corte Constitucional en la primera renovación de este Organismo.

Mediante providencia de 28 de enero de 2016, el juez constitucional Francisco Butiñá Martínez, en su calidad de juez sustanciador, en virtud del sorteo efectuado por el Pleno del Organismo en sesión ordinaria de 11 de noviembre de 2015, avocó conocimiento de la causa N.º 0030-13-AN y convocó a audiencia pública a las partes procesales para el 2 de febrero de 2016, a las 15h00, diligencia que fue diferida mediante providencia de 1 de febrero de 2016, señalándose como nuevo día y hora para que se lleve a cabo la audiencia el 23 de febrero de 2016 a las 15h30.

Conforme la razón sentada por la abogada María Auxiliadora Palacios, actuario del despacho del juez sustanciador, la diligencia de audiencia pública tuvo lugar en el día y hora señalados y a ella comparecieron: El legitimado activo Fredy Robert Andi Calapucha, acompañado de su abogado patrocinador Xavier Mejía; los legitimados pasivos: jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, a través de su patrocinadora abogada María Fernanda Durán; director general de recursos humanos de la Fuerza Terrestre, por intermedio de su abogado defensor Manuel Domínguez; director del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, por intermedio de su abogado patrocinador Jorge Rosero; y, en representación de la Procuraduría General del Estado, el doctor Rodrigo Durango.

Mediante la Resolución N.º 004-2016-CCE, adoptada por el Pleno del Organismo el 8 de junio de 2016, se designó a la abogada Marien Segura Reasco como jueza constitucional.

#### **Normas cuyo cumplimiento se demanda**

El accionante planteó acción por incumplimiento de los artículos 2, 3, 8, 9, 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del conflicto bélico de 1995; artículos 23 numeral 3, 47 de la Constitución Política de 1998; artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 3 y

18 del Protocolo de San Salvador; artículos 1 y 3 de ~~la Convención~~ Interamericana para la eliminación de toda forma de discriminación contra las personas con discapacidad; normativa que respectivamente establece lo siguiente:

**Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del conflicto bélico de 1995**

**Artículo 2.- AMBITO.-** El personal militar, policial y civil que habiendo sido destinado a resguardar las fronteras o a prestar apoyo logístico en zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, hubiere sufrido lesiones que signifiquen invalidez total o parcial, se hará acreedor a los beneficios establecidos en esta Ley, los que en caso de muerte, corresponderán a sus deudos.

A iguales beneficios se harán acreedores los miembros de las Fuerzas Armadas que sufrieren lesiones que les signifiquen invalidez total o parcial derivada de sus actividades en el levantamiento de los campos minados que fueron colocados para la defensa territorial en todos los sectores limítrofes con el Perú. En caso de muerte los beneficios corresponderán a sus deudos.

También beneficia al personal movilizado que, real y efectivamente participo en el frente de batalla.

**Artículo 3.- INDEMNIZACIONES.-** Los deudos de los fallecidos en las zonas de operaciones y los heridos graves, que quedaren en situación de invalidez total o parcial, recibirán, por una sola vez, las siguientes indemnizaciones:

- a) Deudos de los fallecidos en combate: ecuatorianos cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general
- b) Discapacitados o inválidos en forma total - permanente: cuatrocientos (400) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general; y,
- c) Discapacitados o inválidos en forma parcial - permanente, conforme al Cuadro Valorativo de Incapacidades aplicado en el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), sin que la misma pueda ser inferior a doscientos (200) salarios mínimos vitales de los trabajadores en general.

**Artículo 4.- BECAS.-** El Ministerio de Educación otorgará becas en beneficio de los hijos de los combatientes fallecidos, heridos graves, con lesiones que conlleven invalidez total o parcial y de aquellos que hayan recibido la condecoración "Cruz al Mérito de Guerra", para que puedan cursar sus estudios en los niveles inicial, básico, bachillerato, post bachillerato y superior.

Cada plantel de educación particular, en todos los niveles otorgará dos becas completas para los hijos de los combatientes señalados en el inciso precedente.

El Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, dictará las disposiciones necesarias para la aplicación de este artículo.

**Artículo 9.- VIVIENDAS.-** El ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda proveerá de una vivienda gratuita a la cónyuge y herederos de los combatientes fallecidos y a los combatientes en situación de invalidez, de conformidad con el reglamento correspondiente.

**Artículo 10.- CONDONACIONES DE DEUDAS E INTERESES.-** Condonase las deudas e intereses que los combatientes fallecidos o aquellos que han sido declarados inválidos permanentes, contrajeron con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda, el Banco Nacional de Fomento, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y, en general, con todas las instituciones del sector público.

Las instituciones del sistema financiero privado podrán otorgar similar beneficio, los mismos que serán descontados de las utilidades del Banco.

#### Constitución Política del Ecuador (1998)

**Artículo. 24.-** Para asegurar el debido proceso deberán observarse las siguientes garantías básicas, sin menoscabo de otras que establezcan la Constitución, los instrumentos internacionales, las leyes o la jurisprudencia:

(...) 3. Las leyes establecerán la debida proporcionalidad entre infracciones y sanciones. Determinará también sanciones alternativas a las penas de privación de la libertad, de conformidad con la naturaleza de cada caso, la personalidad del infractor y la reinserción social del sentenciado.

**Artículo 47.-** En el ámbito público y privado recibirán atención prioritaria, preferente y especializada los niños y adolescentes, las mujeres embarazadas, las personas con discapacidad, las que adolecen de enfermedades catastróficas de alta complejidad y las de la tercera edad. Del mismo modo, se atenderá a las personas en situación de riesgo y víctimas de violencia doméstica, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.

### Convención Interamericana de Derechos Humanos

**Artículo 1.-** Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

**Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno** Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

#### Protocolo de San Salvador

**Artículo 3.- Obligación de no Discriminación.** Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

**Artículo 18.- Protección de los Minusválidos.** Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:

- a. ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesario para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;
- b. proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de éstos;
- c. incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo;

d. estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena.

### **Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad**

**Artículo 1.-** Para los efectos de la presente Convención, se entiende por:

#### **1. Discapacidad**

El término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

#### **2. Discriminación contra las personas con discapacidad**

a) El término "discriminación contra las personas con discapacidad" significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación.

**Artículo 2.-** Los objetivos de la presente Convención son la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad.

### **Fundamento y pretensión de la demanda**

Señala el accionante que a partir de la gesta heroica del ejército ecuatoriano y las fuerzas armadas –conflicto bélico del Alto Cenepa– se le fueron presentando problemas médicos como irritabilidad constante, amnesia temporal, dolor de cabeza, enfermedades crónicas del sistema respiratorio (garganta y nariz),

dermatosis (granos por todo el cuerpo), dolores de huesos en la columna y extremidades superiores e inferiores.

Indica que ante la presencia de estas dolencias solicitó hacerse tratar con los especialistas del Hospital Militar de Quito, quienes después de los exámenes respectivos le diagnosticaron espondilitis vertebral y depresión ansiosa, entre otras, ante lo cual la junta de médicos concluyó:

... luego del estudio y análisis del expediente 080365-ISSFA-b5, de fecha 25 AGO 2008, emitido por el Dr. Diego Molineros Vivar secretario de la Junta de Calificación de prestaciones del ISSFA, RESUELVE: Calificarle con un grado de discapacidad parcial permanente del 60%, por haberse producido la lesión de espondilitis vertebral y depresión ansiosa en actos de servicio por lo que es procedente otorgarle la indemnización por una sola vez que cubre el Seguro de Accidentes Profesionales con la cantidad de USD. 7.864,25 los mismos que ya se ha mandado a pagar mediante depósito en la cuenta bancaria del mencionado militar...

Expone, que el señor Héctor Benavides, comandante del Batallón Selva N.º 61 Santiago, tras su participación en el conflicto bélico recomendó:

3. Que sea considerado como miembro de la Asociación de Ex Combatientes del CENEPA y se le conceda todos los beneficios y derechos que le corresponden por sus actividades relevantes durante el conflicto.

Alega que en ese entonces, se promulgó la Ley N.º 83 por medio de la cual se otorgó varias gratificaciones y retribuciones al personal de combatientes (con discapacidad) y que en su caso, pese a haber solicitado en algunas ocasiones el pago de esos beneficios no se le ha otorgado, no obstante, lo que si se le ha otorgado es un seguro de accidentes en actos de servicio, el cual opera en tiempos de paz o de guerra, por lo que, el accionante considera que nada tiene que ver con los beneficios de la Ley N.º 83.

Expone que en algún momento, un superior le manifestó que no se le entrega los beneficios de la denominada Ley N.º 83, en tanto no realizó el reclamo respectivo dentro del término establecido en el Reglamento a la referida ley, lo cual no fue realizado ya que, según el accionante, los problemas médicos se fueron presentando posterior a los términos concedidos en el referido Reglamento, pues es claro que las enfermedades mentales no siempre se

presentan en el momento sino que pueden presentarse también de manera posterior.

Continúa **indicando** que en otros casos ya se ha procedido a conceder el beneficio de la Ley N.º 83 a militares que lo han solicitado fuera de tiempo, como es el caso del **capitán del ejército Espinoza Yépez Cristóbal** y al sargento Regulo Caicedo, por lo que considera que discriminatoriamente no se le ha querido conceder los beneficios de la Ley N.º 83 al ser una persona con discapacidad permanente.

### **Pretensión**

En el texto de su demanda, el accionante solicita a esta Corte Constitucional que declare el incumplimiento de la Ley N.º 83 por parte de los sujetos demandados; y, consecuentemente ordene lo siguiente:

- Su incorporación al listado de combatientes del Alto Cenepa (Discapitados permanentes).
- Se tramite inmediatamente los beneficios que otorga la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 o también llamada Ley N.º 83 en vigencia.

### **Contestación a la demanda**

#### **Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas**

La abogada María Fernanda Durán, encargada del patrocinio judicial del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, respecto a la acción por incumplimiento de norma N.º 0030-13-AN expresó que el accionante fue beneficiario de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 (Ley N.º 83) en la situación jurídica que le correspondía, esto es, como combatiente del Alto Cenepa pues fue beneficiario del denominado bono de guerra contemplado en el artículo 7 del referido cuerpo normativo.

Indica que, en ejercicio de la facultad contenida en el artículo 13 de la Ley N.º 83, el ministro de defensa emitió el Acuerdo Ministerial N.º 279-A publicado en

la Orden General del jueves 18 de mayo de 1995, mediante el cual dictó el reglamento para la aplicación de la Ley N.º 83, en cuyo artículo 18 se establece el plazo de 180 días para que se proceda con el reclamo de indemnizaciones y beneficios que contempla la referida Ley.

Señala que el 2 de julio de 2008, la Junta de Médicos Militares calificó al señor **Andy Calapucha** Fredy con discapacidad parcial permanente por considerar que la lesión sufrida por el referido ciudadano se produjo en actos de servicio pero sin que se haya determinado que ocurrió durante el conflicto del Alto Cenepa en razón del tiempo transcurrido desde la fecha del conflicto del Alto Cenepa (1995) hasta el momento en el que se calificó la discapacidad, esto es en el año 2008.

Alega que es evidente que el accionante pretende que en su favor se reconozcan los beneficios de la Ley N.º 83 en una segunda ocasión, pues anteriormente ya le fue entregado a su persona el bono de guerra que se encontraba contemplado en el artículo 7 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995.

#### **Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas**

La doctora **María Fernanda Rodríguez**, procuradora judicial del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas señala que el ministro de defensa dictó el Acuerdo Ministerial N.º 279-A, publicado en la Orden General del jueves 18 de mayo de 1995, mediante el cual dictó el reglamento para la aplicación de la Ley N.º 83 en cuyo artículo 18 se establece el plazo de 180 días para que se proceda con el reclamo de indemnizaciones, beneficios y demás derechos establecidos en dicha Ley.

Señala, que resulta improcedente el pedido realizado por el accionante, en tanto aquel no se preocupó de gestionar que se le incluya en los listados elaborados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas dentro del plazo que tenía para hacerlo, esto es el de ciento ochenta días contados a partir de la expedición del reglamento a la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995.

### Procuraduría General del Estado

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señala que el accionante, ni en su demanda ni en la audiencia pública, ha demostrado prueba de la realización del reclamo previo a la institución que debía aplicar la norma que se alega incumplida, esto es al Ministerio de Defensa, de conformidad con lo establecido en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia de la Corte

La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436, numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y de acuerdo con los artículos 43 y 44 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

### Naturaleza de la acción por incumplimiento

La Constitución de la República ha previsto la acción por incumplimiento como una forma de dotar eficacia y vigencia al ordenamiento jurídico, conformado tanto por las normas como por la jurisprudencia y los informes de organismos internacionales de derechos humanos, así lo ha previsto el artículo 93 del cuerpo constitucional, que fija la procedencia de la acción, en el marco de la existencia de obligaciones claras, expresas y exigibles, y que de modo fundamental, otorga contenido a la acción para que no pueda ser desnaturalizada y pueda ofrecer una protección efectiva a través de parámetros lógicos y claramente establecidos. 7

La concordancia de las normas infra constitucionales con ~~el texto de~~ la Constitución de la República, y su efectiva aplicación constituye una de las premisas fundamentales del Estado constitucional de derechos y justicia, toda vez que el cumplimiento de las normas, sentencias e informes internacionales en materia de **derechos** humanos permite la efectiva aplicación del sistema jurídico ecuatoriano frente a posibles omisiones en la aplicación de la normativa vigente por parte de las autoridades públicas o personas particulares, que no puedan ser ejecutables por las vías judiciales ordinarias. Es también una medida de aplicación de los derechos reconocidos en el texto constitucional.

Una garantía como la descrita encuentra su horizonte en la determinación de las obligaciones que se encuentran previstas en las normas, sentencias e informes internacionales de derechos humanos, dichas obligaciones deben ser claras, expresas y exigibles, como una forma de garantizar que las interpretaciones extensivas de las normas no quebranten la estructura de las normas e incluso el objetivo con el cual fueron instituidas, es así que debe entenderse que las garantías, además de su finalidad, deben estar dotadas de una eficacia que permita la protección de los derechos constitucionales, pero que al mismo tiempo permita la existencia de una estructura que viabilice el ejercicio de los derechos y la continuidad del sistema jurídico.

#### **Legitimación activa**

El accionante se encuentra legitimado para proponer la presente acción por incumplimiento de norma, en virtud de lo dispuesto en el artículo 439 de la Constitución, que establece que “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

#### **Planteamiento y argumentación de los problemas jurídicos de los que depende la resolución del caso**

Del contenido de la demanda se establece que la pretensión principal del accionante se circunscribe a un supuesto incumplimiento por parte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de la normativa contenida en los artículos 2, 3,

8, 9, 10 y artículo final de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del conflicto bélico de 1995.

Es importante señalar, que el accionante también alega como incumplidas varias disposiciones constantes en instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos; el Protocolo de San Salvador; y, la Convención Interamericana para la eliminación de toda forma de discriminación contra las personas con discapacidad, las cuales, de conformidad con el denominado bloque de constitucionalidad, forman parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano en un rango similar al de la Constitución de la República.

El artículo 56 numeral 2 de la Ley de Garantías jurisdiccionales y Control Constitucional señala que la acción por incumplimiento no procede si se trata de omisiones a mandatos constitucionales, esta Corte Constitucional, en el análisis del caso concreto no se referirá a las normas de carácter convencional referidas por el accionante como incumplidas, pues estas disposiciones convencionales dentro de nuestro sistema constitucional vigente se incorporan mediante el bloque de constitucionalidad como verdaderos mandatos constitucionales.

A partir de lo anotado, esta Corte Constitucional con el objeto de determinar si existe incumplimiento de las normas infraconstitucionales contenidas en la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del conflicto bélico de 1995, se plantea el siguiente problema jurídico:

**Los artículos 2, 3, 8, 9, 10 y artículo final de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del conflicto bélico de 1995 cuyo cumplimiento se demanda ¿contienen una obligación de hacer o no hacer clara, pública y exigible?**

Para iniciar con el análisis del caso en concreto, es necesario señalar que el artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador contiene a la acción por incumplimiento y la determina en los siguientes términos:

**La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo**

cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.

En el mismo sentido, el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, considera a la referida acción por incumplimiento de la siguiente manera:

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

Esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.

Así, la Corte Constitucional en su desarrollo jurisprudencial ha establecido que la acción por incumplimiento procederá cuando concurren las siguientes circunstancias:

Que en la norma cuyo cumplimiento se demanda, contenga la obligación de hacer o no hacer, que se constituye cuando se establece en la misma la realización o abstención de una conducta para dos partes, una que debe efectuar lo ordenado en la normativa y otra que debe recibir el beneficio de lo ordenado o exigir su cumplimiento y determinada la existencia de la obligación se puede proceder al análisis de los tres requisitos constitutivos de la obligación que son: 1) Clara: La obligación será clara cuando sus elementos constitutivos y sus alcances emerjan con toda certeza de la configuración de la norma y no necesite de ningún esfuerzo de interpretación para establecer cuál es la obligación de hacer o no hacer; 2) Expresa: La obligación será expresa cuando exista constancia escrita y en forma inequívoca de una obligación, conteniendo la forma en la cual debe plasmarse la ejecución de la obligación y, 3) Exigible: La obligación será exigible cuando contiene el deber de cumplir y el derecho de exigir el cumplimiento de su contenido, conforme a preceptos constitucionales y/o infraconstitucionales, y se determine el sujeto o sujetos que deben realizar esta actividad<sup>1</sup>.

Determinados los parámetros para la procedencia de la acción por incumplimiento, la Corte Constitucional del Ecuador procede a analizar si éstos se encuentran en las normas de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del conflicto bélico de 1995 (Ley N.º 83) cuyo incumplimiento es demandado por el accionante.



Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 011-15-SAN-CC, caso N.º 0039-13-AN

## Artículo 2

En este artículo se consagra el ámbito de aplicación de la Ley N.º 83, estableciendo **quienes**, y en qué circunstancias pueden ser considerados como **beneficiarios de la misma**, lo cual de ninguna manera implica la existencia de una **obligación de hacer** o no hacer que sea clara, expresa y exigible, a partir de lo cual **no es procedente alegar un incumplimiento** de esta norma.

## Artículo 3

El artículo 3 de la Ley N.º 83 contiene una obligación **clara** en cuanto establece con absoluta certeza el pago de diferentes tipos de indemnización, tanto a los deudos de los fallecidos en el conflicto armado del Alto Cenepa como a las personas que a causa de ese conflicto hubieren sufrido alguna discapacidad, determinando con exactitud los valores que deben ser cancelados en cada uno de los casos.

La obligación contenida en el citado artículo es **expresa** pues en la redacción del mismo **se utiliza el verbo recibirán**, el cual, de manera inequívoca, implica un **mandato de cumplimiento**; adicionalmente, el citado artículo establece el monto de **la indemnización que debe recibir** cada beneficiario de acuerdo a las circunstancias de cada caso, como **deudo de un combatiente** o como persona con **discapacidad adquirida** en el combate.

Una vez que se ha determinado que la obligación es clara y expresa corresponde analizar si la misma es **exigible**. Al respecto es oportuno indicar que el artículo *sub examine* establece el deber de pagar la indemnización a los deudos de los fallecidos en zona de combate y a las personas que en razón de haber participado en el combate, hubieren sufrido alguna discapacidad, otorgando así un derecho plenamente exigible a las personas señaladas.

A partir de lo anotado, se desprende que el artículo que se analiza contiene una **obligación de hacer** clara, expresa y exigible, en tanto determina el monto de **indemnización para** cada uno de los beneficiarios dependiendo su condición –

deudos de fallecidos o personas con discapacidad-, otorgando a ~~aquellos~~ un derecho que es plenamente exigible.

### Artículo 8

Este artículo contiene una obligación clara en tanto en cuanto de su lectura es fácilmente determinable el establecimiento del deber de otorgar becas a los hijos de los combatientes fallecidos, heridos graves, con invalidez total o parcial o que hayan recibido la condecoración "Cruz al mérito". De igual manera, define sus alcances al señalar que las mismas serán otorgadas para que los beneficiarios cursen sus estudios en todos los niveles educativos, desde el inicial hasta el superior, por lo que el citado artículo no necesita de mayor interpretación para identificar la obligación ahí ordenada.

La obligación contenida en el artículo que se analiza es expresa en cuanto, de manera inequívoca, señala la forma en la que ha de ejecutarse la obligación de la concesión de becas, esto es disponiendo que los planteles de educación particular, en todos los niveles educativos, otorguen dos becas completas para los hijos de las personas señaladas en el párrafo precedente.

Por otro lado, el otorgamiento de becas al que se refiere el artículo 8 de la Ley N.º 83 es exigible pues dispone claramente que el Ministerio de Educación entregue becas a los hijos de las personas que hubieren fallecido en combate o que producto de él tengan una discapacidad, determinándose la institución ante la cual se puede exigir el cumplimiento. Finalmente, el acceso a las becas, derivadas de las características enunciadas, constituyen un derecho otorgado a dichos ciudadanos a nivel legal, el cual evidentemente puede ser exigido por quienes se erigen como beneficiarios.

Con las consideraciones anotadas, se evidencia que el artículo que se analiza contiene una obligación de hacer clara, expresa y exigible, por cuanto determina la obligación, la institución responsable de cumplirla, así como los beneficiarios de la misma.

## Artículo 9

Del contenido del artículo 9 se establece que el mismo contiene una obligación de hacer, en este caso, proveer una vivienda a los herederos de los combatientes fallecidos y a los combatientes con discapacidad adquirida en el conflicto bélico. De la simple lectura del citado artículo se establece que su configuración es bastante simple y no se presta para confusiones, es decir, su interpretación no reviste de mayor complejidad lo que la torna clara.

La norma es expresa al contener una obligación claramente determinada e inequívoca, esto es, el otorgamiento de una vivienda a los beneficiarios de la Ley N.º 83, estableciendo además la forma en la cual se ha de concretar la entrega de los señalados beneficios.

En cuanto a si la norma es exigible es preciso indicar que el deber de cumplir se encuentra plasmado en su contenido al señalar que “se proveerá” de una vivienda, señalándose como beneficiarios de este derecho especial a las cónyuges y herederos de las personas fallecidas en combate y a las personas que adquirieron una discapacidad en el combate o derivada de aquel, por lo cual, los beneficiarios podían exigir el cumplimiento de la disposición *sub exámine*.

A partir de lo anotado, dicha norma contiene una obligación de hacer clara, expresa y exigible, debido a que identifica puntualmente la obligación, entidades y beneficiarios de lo ahí consagrado.

## Artículo 10

El artículo 10 de la Ley N.º 83 contiene una obligación clara al ordenar, condonar las deudas que los beneficiarios de la citada ley mantengan para con la banca pública y en general con todas las instituciones públicas, estableciéndose así claramente una obligación de hacer, que no requiere de mayor análisis para su correcto y concreto cumplimiento.

La citada obligación es expresa pues inequívocamente establece el deber de condonar las deudas, específicamente para el sector público, pero además

extendiendo su alcance a la banca privada con el beneficio que esa ~~condonación~~ pueda ser descontada de las utilidades del banco, estableciéndose ~~la forma en la~~ que se plasma la ejecución de la obligación.

Es exigible en cambio en tanto las personas que sean beneficiarias de la ley, los deudos en los casos de las personas fallecidas y las personas con discapacidad adquirida en combate, pueden requerir la condonación de sus deudas, para ante todas las instituciones del sector público en donde mantuvieron obligaciones económicas pendientes.

De lo anotado, se advierte que el artículo 10 contiene una obligación de hacer clara, expresa y exigible, en tanto establece quienes son los beneficiarios de esta medida y cuáles son las entidades responsables de ejecutar dichos beneficios.

#### Artículo final

Esta disposición legal se circunscribe específicamente a establecer el carácter de la Ley N.º 83, estableciendo que la misma tiene la calidad de ley especial, de lo cual, se colige que este artículo no contiene una obligación de manera expresa que sea clara y exigible, a partir de lo cual no puede ser alegada como incumplida.

Por lo expuesto anteriormente, la Corte Constitucional concluye que únicamente los artículos 3, 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, contienen obligaciones de hacer claras, expresas y exigibles a cargo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; el Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación; el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, y las Entidades Financieras del Sector Público, respectivamente.

En este punto, es preciso señalar que las normas alegadas por el accionante como incumplidas provienen de una ley especial creada precisamente para resarcir los daños que se pudieron haber ocasionado a las personas que intervinieron en el conflicto bélico de 1995 y que producto de su participación en aquel, fallecieron o adquirieron una discapacidad, de tal suerte que para acceder a esos beneficios se necesitaba precisamente de una calificación por parte de la entidad encargada.

esto es, por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, a partir de la cual, podía reclamarse formalmente el cumplimiento de los beneficios contenidos en la Ley N.º 83 ante las diferentes instituciones obligadas.

Una vez establecido lo anterior, corresponde subsiguientemente a esta Corte Constitucional, analizar si se dio cumplimiento con dichas obligaciones de hacer, para lo cual se absolverá el siguiente problema jurídico.

**¿Existió incumplimiento de lo previsto en los artículos 3, 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, por parte del jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y del director general del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas?**

Previo a resolver el problema jurídico planteado, es pertinente manifestar que el presente caso se encuentra enmarcado dentro de una garantía jurisdiccional (acción por incumplimiento), la cual tiene por objeto la tutela y protección de los derechos del accionante en cuanto a la aplicación de normas que integran el sistema jurídico ecuatoriano, a partir de aquello es preciso realizar algunas consideraciones respecto a las particularidades del caso revisando para ello las alegaciones expuestas por el accionante en su demanda y a los documentos constantes del expediente constitucional N.º 0030-13-AN.

El accionante señaló en su demanda que participó como combatiente en el conflicto bélico del Alto Cenepa prestando su contingente en el batallón de selva N.º 61 “Santiago”, y que al ser nativo del oriente ecuatoriano participó como hombre guía en la misión de destrucción del destacamento peruano “Pachacutec”, posterior a lo cual, mientras retornaba al batallón, tropezó con un árbol caído golpeándose fuertemente la columna cervical perdiendo el conocimiento por aproximadamente 30 minutos.

El comandante del Batallón de Selva N.º 61, sobre la participación del accionante en el conflicto bélico del Alto Cenepa elaboró un informe<sup>2</sup> en el que

<sup>2</sup> Informe constante en copias certificadas en la carpeta anexa al expediente constitucional N.º 0030-13-AN y que forme parte de la documentación presentada por el ISSFA en la audiencia celebrada el 23 de febrero de 2016.

detalla todos los hechos acontecidos en la batalla referida en el párrafo anterior; informando que, efectivamente el soldado Andi Fredy sufrió una caída al tropezar en un árbol al tratar de desplegar, sufriendo un golpe en la cervical y la nuca perdiendo el conocimiento al instante, producto de lo cual recomendó que al accionante se le realice el reconocimiento médico respectivo en razón que la lesión sufrida fue producto del combate.

En el año 2008, el accionante es diagnosticado por la junta de médicos militares con una discapacidad del 60% derivada de una espondilitis vertebral y depresión ansiosa, ante lo cual, la Junta de Calificación de Prestaciones del ISSFA, acoge el informe médico y mediante Acuerdo N.º 0081321<sup>3</sup> de 20 de agosto de 2008, resuelve calificar al sargento Andi Calapucha Fredy Robert con una discapacidad parcial permanente del 60% además, de conceder por una sola vez la indemnización cubierta por el seguro de accidentes de conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la Ley del ISSFA y el artículo 51 del Reglamento.

Una vez anotadas las circunstancias particulares que envuelven al caso concreto, es preciso apuntar que la parte considerativa de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 (Ley N.º 83) señala que su objetivo fundamental es precisamente conceder beneficios a las personas que sufrieron cualquier tipo de discapacidad durante sus servicios en el conflicto bélico de 1995. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que:

... la Ley N.º 83 reconoce varios beneficios tanto al combatiente como a su familia, mismos que se otorgan a través de la entrega de indemnizaciones, pensiones de montepío, pensiones por invalidez, bonos de guerra, becas estudiantiles, viviendas, condonaciones de deudas, entre otros, a heridos graves en situación de invalidez total o parcial o fallecidos en las zonas de operaciones militares, así como sus cónyuges o herederos...<sup>4</sup>

Es importante señalar que el artículo 13 de la citada norma, determina que en casos de duda o insuficiencia de la ley para el pago de las indemnizaciones y

<sup>3</sup> Acuerdo constante en copias certificadas en la carpeta anexa al expediente constitucional N.º 0030-13-AN y que forme parte de la documentación presentada por el ISSFA en la audiencia celebrada el 23 de febrero de 2016.

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 010-15-SAN-CC, caso N.º 0009-10-AN.

pensiones establecidas se aplicará las disposiciones supletorias que más favorezcan a sus beneficiarios. Consecuentemente, el ministro de defensa nacional dictará acuerdos ministeriales que sean necesarios para la aplicación de la ley y será responsable de su cumplimiento<sup>5</sup>.

Así, el Ministerio de Defensa Nacional tenía la facultad de emitir la normativa necesaria para regular y hacer efectivo el debido cumplimiento de las obligaciones legales contenidas en la referida Ley. En este contexto, mediante Acuerdo Ministerial N.º 279-A, publicado en la Orden General del jueves 18 de mayo de 1995, el Ministerio de Defensa Nacional dictó el Reglamento a la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995.

Respecto al reglamento en mención, la Corte Constitucional en su sentencia N.º 010-15-SAN-CC dictada en el caso N.º 0009-10-AN estableció que el mismo le da efectividad a la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 pues a través de él se hace “... posible su ejecución y el beneficio a los combatientes, fundamentalmente para aquellos que sufrieron discapacidades físicas o de inmediato inicio resultado del conflicto armado de 1995, en cumplimiento a lo señalado en su normativa...”.

En este sentido, el Reglamento a la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los combatientes del Conflicto Bélico de 1995 determina quiénes son las autoridades responsables para la aplicación de la normativa legal contenida en la Ley N.º 83. De igual manera, establece el procedimiento que debía seguirse para poder acogerse a los beneficios que la misma otorgaba, es así que el artículo 18 del mentado reglamento estipula que el plazo para acogerse a los beneficios de la Ley N.º 83 prescribe en ciento ochenta días contados desde la expedición de ese reglamento.

<sup>5</sup>Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995: “Art. 13.- **NORMAS COMPLEMENTARIAS.**- La calificación, administración y el servicio de pago lo realizará el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA). En caso de oposición con las disposiciones de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, duda o insuficiencia de esta Ley para el pago de las indemnizaciones y pensiones establecidas, el Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) aplicará las disposiciones supletorias que más favorezcan a sus beneficiarios. En todo lo demás, el Ministro de Defensa Nacional dictará los acuerdos ministeriales que sean necesarios para la aplicación de esta Ley y será responsable de su cumplimiento”.

Es preciso entender, entonces, que fue la especial discapacidad del legitimado activo, lo que le impidió presentar la debida solicitud, dentro de los 180 días reglamentariamente establecidos para acceder a los beneficios de la Ley N.º 83; pues, se debe comprender que, conforme quedó anotado *–ut supra–* no es sino hasta el año 2008, que el accionante es diagnosticado por la Junta de Médicos Militares con una discapacidad parcial del 60% derivada de una espondilitis vertebral y depresión ansiosa debido a su participación en el Conflicto Bélico de 1995.

En base a lo anotado, esta Corte evidencia que el legitimado activo cumplió con la calidad para ser beneficiario de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 en lo correspondiente a su discapacidad parcial, puesto que su enfermedad fue desarrollada progresivamente y diagnosticada con posterioridad al tiempo establecido en el reglamento, no obstante de lo cual, en razón del plazo reglamentario señalado en el párrafo anterior se encuentra limitado al goce de los beneficios otorgados por el legislativo en la Ley N.º 83, lo cual, dadas sus circunstancias particulares, podría generar una afectación a sus derechos constitucionales.

En este punto, es oportuno señalar que la Corte Constitucional en un caso con analogía fáctica en el cual el señor Holguer Fabián Chafra Luisataxi, quien adquirió una discapacidad sobrevenida de su participación en el Conflicto Bélico de 1995, alegó el incumplimiento de las normas hoy señaladas como incumplidas por el accionante de la presente causa, señaló:

... el señor Holguer Fabián Chafra Luisataxi en cuanto a ser una persona con discapacidad producto de la guerra, sufrió una vulneración en sus derechos que produjo una afectación grave a su proyecto de vida. Debe entenderse que el proyecto de vida "se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone"<sup>6</sup>. Por lo cual, el motivo de la ley fue conceder beneficios de carácter económico a fin de fortalecer el desarrollo del proyecto de vida vulnerado. Sin embargo, al restringir el acceso y goce de los beneficios en mención se produjo una posterior vulneración de derechos del legitimado activo, pues lo colocó en una situación de desigualdad frente a

<sup>6</sup>Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Loayza Tamayo vs. Perú, sentencia de reparaciones y costas, del 27 de noviembre de 1998, párr. 147.

otras discapacidades que no tienen inicio tardío y desprotección de su dignidad y derechos<sup>7</sup>.

Conforme ha quedado señalado, el accionante forma parte de uno de los denominados **grupos** de atención prioritaria conforme lo determina el artículo 35 de la **Constitución de la República** que señala:

**Art. 35.-** Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad.

A las personas con discapacidad, como miembros de un grupo de atención prioritaria, la Constitución les reconoce en especial ciertos derechos, entre otros, el derecho a recibir atención especializada en entidades públicas y privadas que presten servicios de salud para sus necesidades específicas, incluidos, medicamentos de forma gratuita, en particular, para aquellas personas que requieran tratamiento de por vida<sup>8</sup>, este es precisamente el espíritu de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995 al conceder beneficios al personal militar, policial y civil que habiendo sido destinado a resguardar las fronteras o a prestar apoyo logístico en zonas de combate durante las acciones de armas en el Alto Cenepa, hubiere sufrido lesiones que significasen discapacidad total o parcial<sup>9</sup>.

En este orden de ideas, resulta imprescindible ratificar la fuerza normativa de la Constitución en el sentido que las normas *infra constitucionales* deben estar orientadas a desarrollar el contenido esencial de los derechos en ella determinados, de allí que la seguridad jurídica<sup>10</sup> constituye un derecho constitucional a través del cual se logra conformar una certeza que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.° 010-15-SAN-CC, caso N.° 0009-10-AN.

<sup>8</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 47, numeral primero

<sup>9</sup> Artículo 2 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995.

<sup>10</sup> El artículo 82 de la Constitución de la República indica que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto de la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional<sup>11</sup>.

Con base en lo anotado, es preciso apuntar que la parte considerativa de la Ley N.º 83 señala que su objetivo fundamental es precisamente conceder beneficios a las personas que sufrieron cualquier tipo de discapacidad durante sus servicios en el Conflicto Bélico de 1995 sin conceder un plazo para acceder a dichos beneficios, es decir la norma *per se* no restringe el acceso en virtud del tiempo; en contraste, el reglamento dispone el plazo de 180 días como límite para acceder a los beneficios legales, restringiendo en el caso concreto, derechos y beneficios al legitimado activo quien, conforme quedó anotado, desarrolló una discapacidad posterior a dicho plazo.

Por lo expuesto, y al amparo de lo establecido en el primer inciso del artículo 425 de la Constitución de la República<sup>12</sup>, la Corte Constitucional frente a una contradicción normativa debe garantizar el derecho a la seguridad jurídica con lo cual tiene que aplicar una interpretación sistemática y jerárquica, así como exigir su cumplimiento a la autoridad pública por haber omitido su deber de aplicación de la Constitución y la ley.

En esta misma línea argumentativa, es claro el deber de cumplimiento de los preceptos constitucionales por las y los funcionarios públicos, así como la obligación de adecuar sus actuaciones e interpretaciones del ordenamiento jurídico a los parámetros constitucionales. Razón por la que, en el caso *sub examine*, la autoridad pública, al evidenciar que el legitimado activo, por motivos de la época en la que apareció su discapacidad, no accedió a los beneficios legales, debió garantizar e interpretar sistemáticamente la ley y el reglamento dentro del caso concreto, a la luz de la hermenéutica constitucional, para así tutelar la seguridad jurídica y la materialización de los derechos contenidos en la ley en favor del hoy accionante.

<sup>11</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia N.º 016-13-SEP-CC, caso N.º 1000-12-EP.

<sup>12</sup> Constitución de la República, Art. 425, consagra "El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto e

ntre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior".

Respecto a la forma en la que debe interpretarse la norma en el caso concreto, Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los combatientes del Conflicto Bélico de 1995 y su respectivo reglamento, la Corte Constitucional, en un caso análogo se ha pronunciado de la siguiente manera:

Este máximo organismo constitucional, en la presente acción por incumplimiento, realizó una lectura integral de la normativa a fin de verificar, efectivamente, la presencia de una omisión por parte de la autoridad requerida, para armonizar las normas que configuran el ordenamiento jurídico interno dentro del caso concreto del señor Holguer Fabián Chafía Luisataxi y abordarlas como un sistema integral. Por lo cual, se determina que la autoridad pública al no cumplir con la Ley en cuanto a la protección de la dignidad del accionante (persona con discapacidad producto de la guerra) dio una lectura restrictiva de derechos aplicando el plazo reglamentario por sobre la justicia y demás principios legales y constitucionales<sup>13</sup>. En consecuencia, el procedimiento reglamentario en el presente caso fue interpretado y aplicado como una formalidad aislada de su ley y Constitución, acto que provocó una vulneración a la seguridad jurídica del señor Chafía, al no aplicar la ley, así como garantizar una justicia social<sup>14</sup>.

En este sentido, se evidencia que la autoridad pública accionada, al realizar una interpretación meramente reglamentaria y no integral (Ley y Reglamento), con respecto a la situación particular del accionante, dejó de cumplir con la ley en lo concerniente a proteger los derechos del accionante como persona con discapacidad derivada de su participación en el Conflicto Bélico de 1995, restringiendo de esta manera el pleno ejercicio de los derechos del accionante constantes en el articulado cuyo incumplimiento es alegado, pese a haber reunido los requisitos que la ley exigía para acceder a ellos, derivado de lo cual se vulneró su derecho a la seguridad jurídica.

A partir de las consideraciones anotadas, se evidencia que existe un incumplimiento por parte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas de los artículos 3, 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995, incumplimiento que deriva de la no calificación del accionante señor Fredy Robert Andi Calapucha como beneficiario de la citada ley en razón que la discapacidad de la persona señalada

<sup>13</sup> Constitución de la República, Art. 169, expone “El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”.

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia N.º 010-15-SAN-CC, caso N.º 0009-10-AN.

se presentó mucho tiempo después del plazo que reglamentariamente se estableció para calificarse como tal.

Finalmente, es necesario señalar que el análisis de la presente sentencia obedece a las particularidades del caso concreto, de tal suerte que su efecto será *inter partes*; ante lo cual, si bien reitera que ha existido vulneración de derechos constitucionales en detrimento del señor Fredy Robert Andi Calapucha, aquello no implica un pronunciamiento abstracto sobre la constitucionalidad de las disposiciones legales y reglamentarias referidas en esta sentencia, las que bajo el principio de constitucionalidad de la norma son aplicables y vigentes de manera general.

De esta forma, la Corte en base a una interpretación integral de la Constitución, cuyo fin es la defensa de los derechos constitucionales, ha realizado un análisis en el marco de la garantía jurisdiccional planteada a través de esta acción, por lo que deja en claro que no ha procedido a pronunciarse sobre aspectos de mera legalidad, sino, únicamente, se ha procedido a tutelar derechos consagrados en la Constitución.

En este orden de ideas, resulta necesario manifestar que de acuerdo a lo consagrado en el artículo 169 *ibidem* "... No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades...", por lo que, en base al modelo de Estado plasmado en la Constitución de Montecristi y cuyo objetivo final es la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, esta Corte, dadas las condiciones particulares de la patología presentada, considera que en el caso particular, el señor Fredy Robert Andi Calapucha tiene derecho a que se le reconozcan los beneficios consagrados en las normas objeto de esta acción por incumplimiento.

### III. DECISIÓN

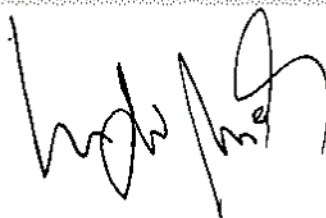
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente

**SENTENCIA**

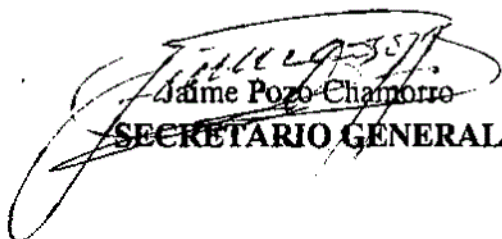
1. Declarar vulnerado el derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República, como consecuencia del incumplimiento de los artículos 3 literal c), 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los Combatientes del Conflicto Bélico de 1995.
2. Aceptar la acción por incumplimiento planteada.
3. Como medida de reparación integral se dispone:

Disponer al Ministerio de Defensa Nacional y al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas que se reconozcan los beneficios contenidos en los artículos 3 literal c), 8, 9 y 10 de la Ley Especial de Gratitud y Reconocimiento Nacional a los combatientes del Conflicto Bélico de 1995, a favor del señor Fredy Robert Andi Calapucha, lo que deberá ser informado a esta Corte en el término de 35 días.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.



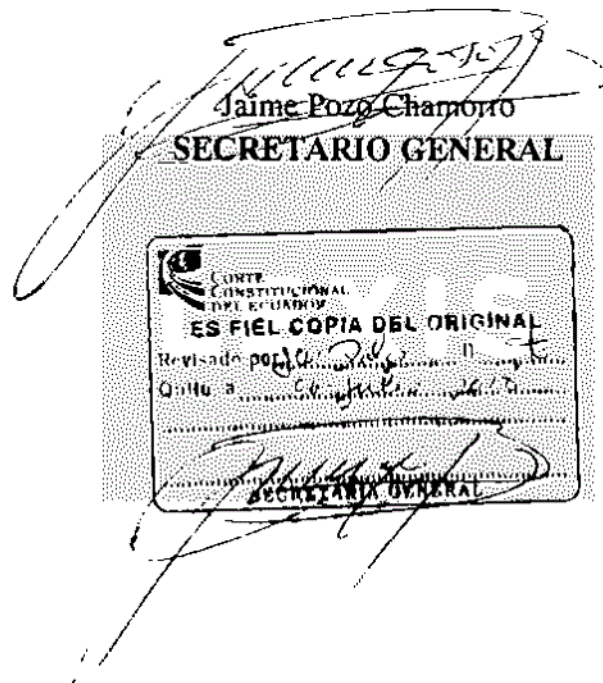
Alfredo Ruiz Guzmán  
**PRESIDENTE**



Jaime Pozo-Chamorro  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 11 de abril del 2018. Lo certifico.

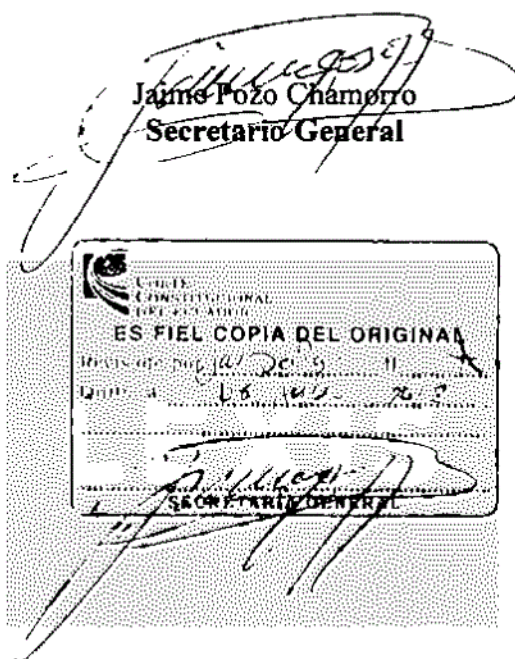
JPCH/mbm



**CASO Nro. 0030-13-AN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día jueves tres de mayo del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

JPCh/LFJ



Quito D. M., 2 de mayo del 2018

**SENTENCIA N.º 006-18-SIN-CC**

**CASO N.º 0038-15-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

Los señores Manuel Elías Espinoza Barzallo y Djanirio Augusto González Calle, en calidad de alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Camilo Ponce Enríquez, comparecen por sus propios derechos y los que representan de la colectividad municipal del cantón Camilo Ponce Enríquez y presentan ante la Corte Constitucional del Ecuador una demanda de acción pública de inconstitucionalidad de acto normativo, en virtud de la cual solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley de Creación del cantón Camilo Ponce Enríquez, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 544, de 28 de marzo de 2002.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el 26 de mayo de 2015, certificó que respecto de la acción interpuesta no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional conformada por los jueces constitucionales Wendy Molina Andrade, Marcelo Jaramillo Villa y Patricio Pazmiño Freire, mediante providencia de 17 de julio de 2015, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la acción N.º 0038-15-IN, sin que ello implicare pronunciamiento alguno respecto de la pretensión.

Mediante memorando de 19 de agosto de 2015, el secretario general de la Corte Constitucional remitió al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire los casos que

se sortearon por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión ordinaria de 19 de agosto de 2015, entre los cuales se encuentra para su conocimiento, el caso signado con el N.º 0038-15-IN.

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

Mediante providencia de 24 de noviembre de 2016, la jueza sustanciadora Marien Segura Reascos, avocó conocimiento de la acción pública de inconstitucionalidad de actos normativos y convocó a las partes procesales y terceros con interés en la causa a ser escuchados en audiencia pública, el 16 de diciembre de 2016, a las 10:00. Siendo el día y hora señalados se celebró la audiencia a la que comparecieron las partes procesales: legitimados activos, alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Camilo Ponce Enríquez; en representación del presidente del República y de la presidenta de la Asamblea, comparecieron los doctores Francisco José Rites Avilés y Jaime Hernán Ortega Gaete; y, en calidad de terceros con interés, comparece en representación de la Procuraduría General del Estado, la doctora Jenny Margarita Veintimilla Endara.

Así, una vez detallado el resumen de admisibilidad y habiéndose agotado el trámite establecido en la ley de la materia para la sustanciación de La presente causa, esta Corte Constitucional atenta a lo dispuesto en los artículos 90 y 91 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, procede a resolver la causa y para hacerlo considera lo siguiente:

#### **Texto de la norma jurídica objeto de la acción de inconstitucionalidad**

Conforme se desprende del texto de la demanda, los accionantes demandan la inconstitucionalidad del veto contenido en el oficio N.º 96-12129-DAJ.T.2607, de 9 de agosto de 1996, emitido por el arquitecto Sixto Durán Ballén presidente,

de la República de aquella época y que fue publicado en el Registro Oficial, suplemento N.º 544 de 28 de marzo de 2002.

El contenido íntegro de la Ley de Creación del cantón Camilo Ponce Enríquez cuestionada, conforme ha sido publicada en el Registro Oficial es el siguiente:

Oficio N.º 96-12129-DAJ.T.2607

Quito, 9 de agosto de 1996.

Señor **Doctor**  
Fabián Alarcón Rivera  
PRESIDENTE DEL H. CONGRESO NACIONAL

En su despacho-Señor Presidente:

En atención a su oficio No. 3665-PCN-96 de 17 de julio de 1996, mediante el cual (sic) remitió el proyecto de Ley de Creación del Cantón Camilo Ponce Enríquez, cúpleme manifestar lo siguiente:

Con fecha de 25 de febrero de 1993, la provincia del Guayas ha planteado una demanda en contra de la provincia del Azuay, ante dicha Comisión de Límites Internos de la República. Procesalmente se han evacuado todas las diligencias dispuestas en la Ley Constitutiva de la CELIR y del Código de Procedimiento Civil, encontrándose dicho juicio para resolver.

En el Art. 2 del proyecto de ley, a continuación de: "Enríquez" debe decir: "comprenderá los límites que actualmente pertenecen a la parroquia del mismo nombre".

Por las razones expuestas y en ejercicio de las atribuciones que me confieren los Arts. 92 e inciso segundo del 93 de la Constitución Política de la República codificada, **OBJETO PARCIALMENTE** el proyecto de ley que se ha dignado enviarme y para los fines consiguientes devuelvo el auténtico de la misma.

Hago propicia la ocasión para reiterarle señor Presidente el testimonio de mi distinguida consideración

Atentamente,  
Dios, Patria y Libertad.  
f.) Sixto Duran Bailen C, Presidente Constitucional de la República.

**Congreso Nacional-** Certifico: Que la copia que antecede es igual a su original que reposa en los archivos de la Secretaría General.

Día: 27 de marzo del 2002; hora: 17h30. f.) Ilegible, Secretaría General.

**CONGRESO NACIONAL  
EL PLENARIO DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS**

**Considerando:**

**Que el desarrollo y fortalecimiento del régimen seccional autónomo permite una adecuada organización del Estado y el cumplimiento de su función primordial, cual es la unidad nacional y la promoción social, económica y cultural de los ecuatorianos;**

**Que la estructura político-administrativa del Estado Ecuatoriano debe integrar a zonas geográficas, a grupos humanos específicos y a orientar recursos hacia municipios dotados de autonomía y con capacidad de gestión y administración propias;**

**Que los centros administrativos deben estar cercanos a las zonas y comunidades de su área de influencia, de forma que satisfagan las necesidades colectivas, se promuevan los intereses locales, se impulse el desarrollo físico y se doten de servicios básicos a los pobladores;**

**Que la zona que comprende la parroquia Camilo Ponce Enríquez, cuenta con importantes recursos económicos y grandes potencialidades, especialmente en los campos de explotación minera y agrícola que demandan una autonomía política y administrativa;**

**Que al contar con una estructura funcional propia se propendería a promover un proceso armónico de descentralización y desconcentración aún dentro de la misma provincia del Azuay, de lo que deriva una mejor distribución de los recursos y de los servicios; y,**

**En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente.**

**LEY DE CREACION DEL CANTON CAMILO PONCE ENRIQUEZ**

**Art. 1.- Créase el cantón Camilo Ponce Enríquez, en la provincia del Azuay, teniendo como cabecera cantonal a la parroquia de Camilo Ponce Enríquez.**

**Art. 2.- La jurisdicción político administrativa del cantón Camilo Ponce Enríquez, comprenderá además de la cabecera cantonal, las parroquias que se crearen.**

**Art. 3.- Los límites del cantón Camilo Ponce Enríquez, en base al informe del CELIR serán los siguientes:**

**AL NORTE.- Del punto No. 1 situado en la afluencia del río Blanco en el Jagua; continúa por el curso del primero de los ríos señalados, aguas arriba, hasta la confluencia de sus formadores Oriental y Occidental en el punto No. 2; de dicha confluencia, el curso del formador Oriental, aguas arriba, hasta sus orígenes en el punto No. 3; de estos orígenes, una alineación al Sur-Este hasta la cima de la loma sin nombre de cota 1246 m., en el punto No. 4; de dicha cima continúa por la línea de cumbre del ramal orográfico que separa las cuencas de los ríos Amazonas al Norte y Frío al Sur, que pasa por la cima de las lomas sin nombre de cotas 1345 m., 1470 m., hasta la cima**

de la loma sin nombre de cota 1958 m., en el punto No. 5; de esta cima, una alineación al Sur-Este hasta la naciente de la quebrada La Gloria en el punto No. 6; de esta naciente, el curso de la quebrada referida, aguas abajo, hasta su afluencia en el río Pan de Azúcar, en el punto No. 7; de dicha afluencia, continúa por el curso del río indicado, aguas arriba, hasta la afluencia de la quebrada Pan de Azúcar en el punto No. 8.

**AL ESTE.-** Del punto No. 8 el curso de la quebrada Pan de Azúcar, aguas arriba, hasta la confluencia de sus formadores Oriental y Occidental en el punto No. 9, de dicha confluencia continúa por la formadora occidental aguas arriba, hasta sus orígenes en el punto No. 10; de estos orígenes una alineación al Sur-Oeste, hasta las nacientes de la quebrada Luchadores en el punto No. 11; de dichas nacientes el curso de la última quebrada señalada, aguas abajo, hasta su afluencia en el río Inil, en el punto No. 12; de esta afluencia el curso del río Inil aguas arriba hasta la afluencia de la quebrada La Delicia, en el punto No. 13; de dicha afluencia el curso de la quebrada referida, aguas arriba hasta sus orígenes, en el punto No. 14; de estos orígenes, una alineación al Sur-Oeste, hasta las nacientes del estero Tres Hermanos, en el punto No. 15, de dichas nacientes, una alineación al Sur-Este, hasta la cima sin nombre de cota 1130 m., en el punto No. 16; de esta cima el paralelo geográfico al Este, hasta intersectar el río Chocayacu, en el punto No. 17; de dicha intersección, una alineación al Sur-Este, hasta las nacientes de la quebrada La Iberria en el punto No. 18; de estas nacientes, el curso de la quebrada referida, aguas abajo hasta su afluencia en el río Chaucha en el punto No. 19; de dicha afluencia del curso del río indicado, aguas abajo hasta la afluencia de la quebrada Buenos Aires en el punto No. 20; de la última afluencia referida, el curso de la quebrada Buenos Aires, aguas arriba, hasta sus orígenes en el punto No. 21; de estos orígenes una alineación al Sur Este, hasta la cima sin nombre de cota 1910 m., en el punto No. 22; continuando por la línea de cumbre del ramal orográfico que separa las cuencas de los ríos Pingullo y Pita al Este; de las del estero Platanillo y río Pijilí al Oeste, que pasa por la loma Topahuasi, sitio Berzeta, loma Mirador, hasta la cima de la loma Pilincay en el punto No. 23; de dicha cima una alineación al Sur-Este, hasta los orígenes de la quebrada Aurines, en el punto No. 24; de estos orígenes, el curso de la quebrada indicada, aguas abajo, hasta su afluencia en el río Aurines, en el punto No. 25; de dicha afluencia el curso del río señalado; aguas abajo hasta su confluencia en el río Pucul, formadores del río Guayabo, en el punto No. 26.

**AL SUR.-** Del punto No. 26, el curso del río Guayabo, que aguas abajo toma el nombre de Chancay, hasta la afluencia de la quebrada Burlyacu en el punto No. 27; de dicha afluencia, el curso de la quebrada indicada, aguas arriba, hasta la afluencia de la quebrada Ducu en el punto No. 28; de esta afluencia en el curso de la última quebrada señalada, aguas arriba, hasta sus orígenes en el punto No. 29; de dichos orígenes, una alineación al Sur-Oeste hasta las nacientes de la quebrada Pagua en el punto No. 30; de estas nacientes, el curso de la quebrada Pagua, aguas abajo, hasta su afluencia en el río Pagua en el punto No. 31; de dicha afluencia, el curso del río indicado aguas abajo hasta su afluencia en el río Tenguelillo en el punto No. 32; de esta afluencia, continúa por el último río indicado, aguas arriba, hasta la afluencia de la quebrada Rosa de Oro, en el punto No. 33; de dicha afluencia, el curso de la quebrada anotada, aguas arriba, hasta sus orígenes en el punto No. 34; de estos orígenes, una alineación al Sur-Oeste, hasta las nacientes de la quebrada Parshi en el punto No. 35; de dichas nacientes, el curso de la quebrada anotada, aguas abajo, hasta su afluencia en el río Corralitos, en el punto No. 1

36; de esta afluencia continúa por el curso del río señalado, aguas abajo hasta su confluencia con el río La Enramada, formadores del río Tenguel, en el punto No. 37; de dicha confluencia el curso del río La Enramada, aguas arriba, hasta el punto No. 38; situado a la misma latitud geográfica de las nacientes del río Margarita; de este punto, el paralelo geográfico al Oeste, hasta las nacientes del río Margarita, en el punto No. 39; de dichas nacientes, el curso del río Margarita, que aguas abajo toma el nombre de río Siete hasta la afluencia en el río Fermín en el punto No. 40.

**AL OESTE.-** Del punto No. 40, el curso del río Fermín aguas arriba, hasta el cruce del carretero que del río Siete de Mollepongo, conduce a la hacienda Patricia, en el punto No. 41; de dicho cruce, el carretero indicado, en dirección a la hacienda Patricia hasta empalmar al camino que pasando, por la hacienda Patricia se une a la vía Machala-Guayaquil, en el punto No. 42; de dicho empalme continúa por el último de los caminos señalados hasta su empalme en la vía Machala-Guayaquil, en el punto No. 43; de dicho empalme, sigue por la vía indicada en dirección a Guayaquil, hasta el empalme del carretero que pasando por la hacienda Puertas Negras se prolonga como sendero hasta el recinto Santa Martha, en el punto No. 44; de este empalme el carretero señalado en dirección a Santa Martha hasta su cruce con el río Negro en el punto No. 45; de dicho cruce el curso del río señalado aguas abajo, hasta su afluencia en el río chico, en el punto No. 46; de esta afluencia el curso del último río indicado, aguas abajo, hasta su cruce con la vía Machala-Guayaquil en el punto No. 47; de dicho cruce; continúa por la vía referida, en dirección a Guayaquil, hasta su cruce con el río Gala, en el punto No. 48; del último cruce indicado, el curso del río Gala, aguas arriba, hasta el punto No. 49, situado a la misma longitud geográfica del cerro Mirador, a partir de este vértice continúa por el lindero interprovincial Guayas-Azuay, de la siguiente manera: del punto No. 49, el meridiano geográfico al Norte que cruza la vía que viene de la hacienda Mirador a 2300 m., de su empalme con la vía que de la hacienda Mirador conduce al recinto Florida, hasta la cima del cerro Mirador en el punto No. 50.

De dicha cima una alineación al Nor-Oeste, hasta las nacientes del estero Elvira, en el punto No. 51; de estas nacientes el curso del estero señalado aguas abajo, hasta su afluencia en el río Cañas, en el punto No. 52; de dicha afluencia, el curso del río indicado, aguas abajo, hasta su afluencia en el río Chico, en el punto No. 53; de la última afluencia señalada, el curso del río Chico, aguas abajo, hasta su afluencia en el río Balao Grande, en el punto No. 54; de dicha afluencia, sigue por el curso del río Balao Grande, sigue aguas arriba, hasta el punto No. 55, ubicado a la misma longitud geográfica, de las nacientes del estero La Joya; de este punto el meridiano geográfico al Norte, que intersecta el carretero San José La Florida a 1300 m. al Oeste de su cruce con el río Balao Grande, así como el carretero San José Abdón Calderón, a 1600 m. al Nor-Oeste de su empalme en el carretero San José-Hacienda Alta Mira, que pasa por las nacientes del estero La Joya, hasta intersectar el canal que tiene la bocatoma en el río Balao Grande y desagua en el estero Cañas, en el punto No. 56; de este cruce el canal de riego indicado, aguas arriba, hasta su cruce con el sendero Occidental, que de la hacienda Altamira, conduce al estero Baboso en el punto No. 57; de dicho cruce, continúa por el sendero referido en dirección al estero Baboso, hasta su unión con el sendero Oriental que de la hacienda Altamira conduce al estero Baboso, en el punto No. 58; de dicha unión el meridiano geográfico al Norte, hasta intersectar el estero Baboso en el punto No. 59; de esta intersección, el curso del estero indicado, aguas abajo, hasta

su afluencia en el río Baboso, en el punto No. 60; de dicha afluencia, el curso del río Baboso, aguas abajo, hasta su afluencia en el río Jagua, punto No. 61; de la última afluencia señalada, el curso del río Jagua, aguas abajo, hasta su bifurcación en los ramales Norte y Sur, en el punto No. 62; de dicha bifurcación, continúa por el ramal Norte, aguas abajo, hasta la afluencia del río Blanco en el punto No. 1.

Como resultado de un exhaustivo estudio de orden jurídico y geográfico, así como de la investigación socioeconómica efectuada en la zona; la CELIR emite los siguientes linderos entre las provincias de Guayas y Azuay, (de Norte a Sur Oeste);

Del punto No. 1, ubicado en la afluencia del estero de la ciudadela en el río Cañan de dicha afluencia, una alineación al Sur-Oeste que intersecta el camino San Carlos Zulia, a una distancia de 780 m. al este del cruce del camino indicado con el estero Culebras, hasta la confluencia de los formadores del estero Culebras, en el punto No. 2; de esta confluencia, una alineación al Sur-Este hasta alcanzar las nacientes del estero Paica Chico, en el punto No. 3; de estas nacientes, el meridiano geográfico al Sur, hasta intersectar el camino de verano que une los recintos Buenos Aires y Jesús del Gran Poder, en el punto No. 4; de esta intersección, el camino indicado en dirección al recinto Jesús del Gran Poder, en una distancia aproximada de 860 m. hasta el empalme con el camino que viene del recinto Virgen del Mar, en el punto No. 5; de este empalme, una alineación al Sur-Oeste, hasta el empalme del carretero que une a los recintos Virgen del Mar y los Tres Ranchos, con la vía que conduce al recinto Jesús del Gran Poder, en el punto No. 6; de dicho empalme, el primer carretero señalado en dirección al recinto Tres Ranchos, hasta donde empalma el camino de verano que conduce hasta el recinto estero De Piedras en el punto No. 7; de dicho empalme, el camino señalado, en dirección al indicado recinto, hasta el cruce con el río De Piedras en el punto No. 8; de dicho cruce, el último río señalado, aguas abajo, hasta la afluencia del estero El Limón en el punto No. 9; de dicha afluencia el curso del estero El Limón aguas arriba, hasta sus orígenes, en el punto No. 10; de dichos orígenes, una alineación al Sur-Oeste, hasta las nacientes del estero Chilcaplaya, en el punto No. 11; de dichas nacientes, el curso del último estero señalado aguas abajo, hasta su afluencia en el río Norcay, en el punto No. 12; de dicha afluencia el curso del río Norcay, aguas abajo, hasta la bocatoma del canal de riego, que pasa al sur de la Cooperativa Luz de América; en el punto No. 13; de este punto, una alineación al Sur-Este, hasta alcanzar las nacientes del estero Cacao Loma, en el punto No. 14; de estas nacientes, el curso del último estero señalado, aguas abajo, hasta su afluencia en el río De Cañas; en el punto No. 15; de esta afluencia, el curso del último río señalado, aguas abajo, hasta la afluencia del río Platanal; en el punto No. 16; de dicha afluencia, el curso del último río señalado, aguas arriba, hasta el cruce con la vía Naranjal-Molleturo, en el punto No. 17; de este cruce el paralelo geográfico al Oeste hasta intersectar, el curso del río Secadal en el punto No. 18; de esta intersección, el curso del último río señalado, aguas arriba, hasta la confluencia de sus quebradas formadoras, en el punto No. 19; de esta confluencia, el curso de la quebrada formadora occidental, aguas arriba, hasta sus orígenes en el punto No. 20; de dichos orígenes una alineación al Sur-Oeste, hasta las nacientes, de la quebrada Agua Caliente, en el punto No. 21; de estas nacientes, el curso de la última quebrada indicada, aguas abajo, hasta su afluencia en el río Tixay en el punto No. 22; de esta afluencia, el curso del río Tixay, aguas arriba; hasta la afluencia de la quebrada UrcuChico, en el punto No. 23; de esta afluencia, el curso de la última quebrada señalada, aguas arriba, hasta sus

orígenes en el punto No. 24; de estos orígenes el paralelo geográfico al Oeste, que cruza el filo de Parva Urcu, hasta intersectar la quebrada del mismo nombre en el punto No. 25; de esta intersección, el curso de la quebrada Parva Urcu, aguas abajo, hasta la confluencia de la quebrada Mirador, formadores del estero Cliraco, en el punto No. 26; de dicha confluencia, el curso de la quebrada Mirador, aguas arriba, hasta sus orígenes en el punto No. 27; de dichas nacientes una alineación al Sur-Este, que pasa por el cerro Mirador, hasta las nacientes de la quebrada Guarumales Chico en el punto No. 28, de estas nacientes, una alineación, al Sur-Oeste, hasta las nacientes del río Guarumales, en el punto No. 29; de estas nacientes, el meridiano geográfico al Sur, hasta intersectar el curso de la quebrada San José, en el punto No. 30; de dicha intersección, el curso de la última quebrada señalada, aguas abajo, hasta su afluencia en el río Chacayacu en el punto No. 31; de esta afluencia el curso del último río indicado, aguas arriba, hasta la afluencia de la quebrada Chacayacu Chico, en el punto No. 32; de dicha afluencia, el curso de la última quebrada señalada, aguas arriba, hasta sus orígenes en el punto No. 33; de estos orígenes, una alineación al Sur, hasta las nacientes de la quebrada Copal en el punto No. 34; de dichas nacientes, el curso de la última quebrada indicada, aguas abajo, hasta su afluencia en el río Negro, en el punto No. 35; de dicha afluencia, el curso del río Negro aguas abajo, hasta su afluencia en el río Bucay, en el punto No. 36; de esta afluencia, el curso del río Bucay, aguas arriba, hasta la afluencia de la quebrada Blanco en el punto No. 37; de dicha afluencia, el curso de la quebrada Blanco, aguas arriba, hasta sus orígenes en el punto No. 38; de estos orígenes, una alineación al Sur-Oeste, hasta las nacientes de la quebrada Mayax, en el punto No. 39; de esta afluencia, el curso de la última quebrada señalada, aguas abajo, hasta su afluencia en el río San Miguel, en el punto No. 40; de esta afluencia, el curso del río indicado, aguas abajo, hasta afluencia en el río Amazonas que aguas abajo toma el nombre de Cañayacu, en el punto No. 41; de dicha afluencia el curso del río Amazonas, aguas abajo, hasta la afluencia del estero Bungui, en el punto No. 42, de dicha afluencia el curso del estero indicado, aguas arriba, hasta sus orígenes, en el punto No. 43; de estos orígenes, una alineación al Sur-Este hasta alcanzar las nacientes del río Blanco en el punto No. 44; de, estos orígenes el curso del río Blanco, aguas abajo, hasta su afluencia en el ramal norte del río Jagua, en el punto No. 45; de dicha afluencia, el curso del ramal indicado, aguas arriba, hasta la unión con el ramal sur del río Jagua, en el punto No. 46; de dicha unión continúa por el río Jagua, aguas arriba, hasta la afluencia del río Baboso, en el punto No. 47.

De esta afluencia, el curso del último señalado, aguas arriba, hasta la afluencia del estero Baboso, en el punto No. 48; de dicha afluencia, el curso del último estero señalado, aguas arriba, hasta el punto No. 49; ubicada a la misma longitud geográfica del empalme de los senderos Este y Oeste que conduce al recinto San José; de este punto, el meridiano geográfico al Sur, hasta el empalme de los senderos antes indicados en el punto No. 50; de este empalme, el sendero Oeste, en dirección al recinto San José, hasta el cruce con el canal que tiene la bocatoma en el río Balao Grande, en el punto No. 51; de cruce el curso del canal de riego, aguas abajo hasta el punto No. 52, ubicado a la misma longitud geográfica de las nacientes del estero La Joya; de este punto, el meridiano geográfico al Sur que intersecta el carretero Abdón Calderón-San José, a una distancia de 1600 m. al Nor-Oeste del empalme de la vía San José-Hacienda Altamira y la vía La Florida-San José a una distancia de 1300 m. al oeste de su cruce con el río Balao Grande hasta intersectar el curso del río Balao Grande en el punto No. 53; de esta intersección, el curso del último río señalado, aguas abajo, hasta la afluencia del río

Chico, en el punto No. 54; de dicha afluencia, el curso del último río indicado, aguas arriba, hasta la afluencia del río Cañas, en el punto No. 55; de dicha afluencia, el curso del último río señalado, aguas arriba, hasta la afluencia del estero Elvira, en el punto No. 56; de esta afluencia el curso del último estero señalado, aguas arriba, hasta sus orígenes, en el punto No. 57; de dichos orígenes, una alineación al Sur-Este, hasta alcanzar la cima del cerro Mirador, en el punto No. 58; de esta cima el meridiano geográfico al Sur que cruza la vía que viene de la hacienda Mirador a 2300 m. del empalme que va de la hacienda Mirador al recinto Florida, hasta intersectar el curso del río Gala en el punto No. 59.

En caso de existir modificaciones de la linderación entre Guayas y Azuay, con la participación de la CELIR, se adoptará esa nueva demarcación convenida como definitivo límite interprovincial en este sector; esta demarcación tendrá efecto en el cantón Camilo Ponce Enríquez, en lo que fuere pertinente.

Art. 4.- Los límites señalados en la presente ley, no afectará los reclamos pendientes y demás derechos territoriales en favor de los cantones de las provincias del Azuay, Guayas, Cañar y El Oro, las cuales deberán ser resueltas en las instancias correspondientes.

Art. 5.- El cantón Camilo Ponce Enríquez recibirá las asignaciones y retenciones permanentes y especiales que por ley les corresponden a las administraciones locales con régimen autónomo.

#### DISPOSICION TRANSITORIA

Hasta tanto el Tribunal Supremo Electoral, de acuerdo a sus atribuciones y en el tiempo previsto en la ley, convoque a elecciones de dignidades del cantón Camilo Ponce Enríquez, y sus necesidades serán atendidas por las autoridades de la provincia del Azuay.

Art. FINAL.- La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

#### Fundamentos de la demanda de inconstitucionalidad

En lo principal, los legitimados activos alcalde y procurador síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Camilo Ponce Enríquez, manifiestan que la Ley de Creación del cantón Camilo Ponce Enríquez, está viciada de inconstitucionalidad, ya que en el trámite de sanción ejecutiva no observó el término legal para ser expedida la objeción del presidente de la República.

En esta línea, indican que el artículo 92 de la Constitución vigente en ese entonces, es decir la de 1996, disponía que en el término de diez días, después de recibido el **proyecto** de ley con la sanción legislativa, el presidente de la República **estaba facultado** para emitir su sanción y objetar total o parcialmente el proyecto. Por tanto, sostienen que en el presente caso, el presidente de la República de la fecha, recibió el 17 de julio de 1996, la ley sancionada por el Congreso, por lo que tenía la obligación de sancionar u objetar en el término de diez días, término que habría vencido el 01 de agosto de 1996, y al vetar la ley el 09 de agosto de 1996, obraron fuera del término constitucional y legal, provocando que su inconstitucional acción hiciera ineficaz el veto propuesto.

Además, sostienen que el veto presidencial a la Ley de Creación del cantón Camilo Ponce Enríquez, al haber sido dictado fuera del término legal, contraviene el principio de legalidad contenido en el artículo 226 de la Constitución, que establece que a las instituciones y organismos del Estado, sus funcionarios y servidores, exclusivamente se les permite ejercer las competencias y facultades en los términos y dentro del plazo legal.

Por tanto, manifiestan que el ex presidente tenía 10 días para sancionar la ley u objetarla, por lo que consideran inconstitucional sancionar fuera del término, lo que determina que no podía surtir efectos jurídicos tal sanción, tornando ineficaz la decisión del veto parcial de la ley. En consecuencia, indican que al publicarse en el registro oficial el texto legal, aparece una certificación del secretario general del Congreso, mediante el cual se establece que al compulsar los textos, es decir, el enviado por el vicepresidente de la República y el que se va a publicar, son de igual contenido, estableciendo la situación jurídica que determina que la Ley de Creación fue sancionada por el ministerio de la ley, ya que al no producirse el veto en el término legal el Congreso no la podía tratar y vencido el plazo, lo pertinente era ordenar su publicación en el Registro Oficial.

Los accionantes respecto a la publicación en el registro oficial del oficio que contienen el veto y el contenido íntegro de la ley, consideran: “El efecto hoy es el uso que la Cámara Provincial del Azuay pretende hacer de la objeción interpretándola como modificatoria del texto legal vigente”. En el mismo sentido, insisten que al objetar la sanción de la ley con acto legislativo del legislador

presidente Constitucional de la República, se está validando un acto ineficaz, por haber sido realizado fuera del plazo constitucional, y por tanto señalan que:

... la norma legal que está en vigencia desde el 28 de marzo de 2002, fecha que fue publicada en el Registro Oficial (...) incluyendo los artículos 2 y 3 de ella con su texto original, que se modificarían con el texto de una objeción ineficaz que provoca un problema de límites, cuando lo que existe es una contraposición de normas contenidas en la Ley de Creación que es materia de esta acción, que de interpretarse erróneamente como válidas y aplicables en el texto de la constitucionalmente ineficaz objeción presidencial contravienen el principio de unidad territorial del Estado, declarado en el Art. 4 de la Constitución.

En consecuencia, manifiestan que su demanda se orienta, no a la forma sino al fondo del problema de inconstitucionalidad, puesto que si no se demandó la inconstitucionalidad a la fecha de expedición de la ley, mantener una objeción inconstitucional se torna en un vicio que crea en la aplicación normativa, años después de haberse expedido la ley bajo un marco normativo diferente que está en plena vigencia; por lo que no se puede dejar abierta tal inconstitucional actuación de una objeción que nunca fue considerada por el Congreso, ya que la Ley entró en vigencia por el ministerio de la Ley según el texto legislativo y no en el sentido que la objeción a la sanción ejecutiva pretendió generar.

Finalmente, sostienen que es necesario establecer la inconstitucionalidad del veto, a fin de evitar que por dejar su existencia en una falta de pronunciamiento jurídico se confunda la publicación como ley vigente con un veto que no existe jurídicamente, porque lo inconstitucional es carente de eficacia jurídica, conforme lo determina el Art. 424 de la Constitución de Montecristi.

### **Pretensión en la demanda de inconstitucionalidad**

De conformidad con los fundamentos de la demanda de inconstitucionalidad, los accionantes señalan:

**SE DECLARE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL VETO CONTENIDO EN EL OFICIO No. 96-12129-DAJ.T.2607, DE 9 DE AGOSTO DE 1996, producido por el Presidente de la República Arq. Sixto Durán Ballén, que carece de eficacia constitucional y legal, es preciso expulsarlo del sistema jurídico constitucional, no sólo**

porque transgrede principios y garantías constitucionales, sino que causa impedimento a los fines sustanciales de servicio público que impiden el normal desarrollo de las labores del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Camilo Ponce Enríquez, dando apariencia de conflicto de límites a una situación eminentemente jurídico normativa y de legitimidad constitucional del obrar público, en este caso del Presidente de la República que expidió el inconstitucional veto, publicado en el texto que aparece en el Suplemento al R.O. N.º 544 de 28 de marzo de 2002...

### **Contestaciones a la demanda de inconstitucionalidad**

#### **Doctora Fabiola Gaibor Carvajal, en representación de la presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador**

La doctora Fabiola Gaibor Carvajal, ofreciendo poder o ratificación de la doctora Carla Espinosa Cueva, procuradora judicial de la señora Gabriela Rivadeneira Burbano, presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, comparece y señala:

Que, el Congreso Nacional adecuó su accionar estrictamente a lo dispuesto en la Constitución de la República de 1996, vigente a la época, ya que una vez aprobado el proyecto de ley en segundo y definitivo debate, procedió a comunicar formalmente al presidente de la República Sixto Durán Ballén de dicho acto legislativo de formación de la ley a efectos que sobre aquel, ejerza sus atribuciones como legislador vetando u objetando el proyecto de ley, previa su sanción y publicación en el Registro Oficial.

Que la Ley de creación del cantón Camilo Ponce Enríquez, en su integridad y en específico en su artículo 2, goza de absoluta constitucionalidad y legalidad y su existencia forma parte del ordenamiento jurídico nacional. Si el cuestionamiento de su constitucionalidad es por la forma, es decir por el proceso de formación, esta acción debe ser rechazada en aplicación del artículo 84 en concordancia con el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por haber sido interpuesta luego de un año de su vigencia.

Que la Asamblea Nacional como órgano de potestad normativa cumplió con su obligación de adecuar formal y materialmente la Ley de Creación del Cantón Camilo Ponce Enríquez a la Carta Magna y demás normativa supranacional. Que

todo su articulado, incluido el impugnado mediante esta acción goza de eficacia jurídica.

Finalmente, **solicita** que en **sentencia** se sirvan desechar la demanda, declararla improcedente y ordenar su inmediato archivo.

**Doctor Alexis Mera Giler, secretario general jurídico de la Presidencia de la República.**

El 18 de agosto de 2015, el doctor Alexis Mera Giler, secretario general jurídico de la Presidencia de la República en calidad de delegado del presidente de la República, con motivo de la demanda inconstitucionalidad que ha sido presentada por Manuel Elías Espinoza Barzallo y Augusto González Calle, alcalde y procurador síndico, respectivamente, del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Camilo Ponce Enríquez, comparece y manifiesta:

Que, los accionantes en su demanda pretenden que se declare la inconstitucionalidad de la Objeción Parcial a la Ley de Creación del Cantón Ponce Enríquez, de la provincia del Azuay, emitida por el arquitecto Sixto Durán Ballén, presidente constitucional de la República.

Que, los demandantes fundamentan su pretensión en el argumento que el Congreso Nacional de aquella época, a través de su presidente, remitió al entonces presidente el proyecto de Ley de creación del cantón Camilo Ponce Enríquez. El presidente objeta parcialmente el referido proyecto el 9 de agosto de 1996 y lo devuelve a la Asamblea Nacional para que continúe su trámite de conformidad con lo establecido en los artículos 92 y 93 de la Constitución Política de la República, vigente en aquella época.

Que, a decir de los accionantes, la objeción parcial del presidente de la República es inconstitucional en razón que fue emitida fuera del plazo determinado en la Constitución vigente en aquella época que establece el término de diez días para sancionar u objetar la ley aprobada por el Congreso Nacional. Pero lo que no manifiestan los demandantes, es que si bien el oficio mediante el cual se remitió el proyecto de ley, estaba fechado el 17 de julio de 1996, el mismo fue entregado

y recibido en la Presidencia de la República recién el 1 de agosto de 1996, por tanto el término de 10 días que establecía la Constitución empezaba a correr desde aquel momento y en consecuencia el mismo terminaba el 15 de agosto del mismo año.

Que, por lo expuesto se evidencia que en ningún momento la Presidencia de la República vulneró el procedimiento establecido en la Constitución de la República para la formación de leyes, y por el contrario actuó sujeto a las normas consagradas en la Carta Magna vigente en aquella época.

Finalmente, aclara que fue el Congreso Nacional de aquel entonces quien no trató la objeción parcial realizada por el presidente de la República, y en consecuencia, mediante oficio N.º 0000148 de 27 de marzo de 2002, el vicepresidente Constitucional de la República, solicita al director del Registro Oficial, disponga la publicación en el Registro Oficial de la Ley de Creación del Cantón Camilo Ponce Enríquez.

**Doctor Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado comparece y manifiesta:

Que los accionantes alegan la supuesta inconstitucionalidad del veto parcial de la Ley de Creación del Cantón Camilo Ponce Enríquez de la provincia del Azuay, emitida por el presidente de la República de ese entonces. Al respecto, señala que la acción pública de inconstitucionalidad, tiene por fin que la Corte Constitucional, revise, verifique y compruebe que las normas del sistema jurídico estén en armonía con los preceptos constitucionales tanto en el fondo como en la forma.

Que, del análisis a la demanda, se puede apreciar el sinnúmero de contradicciones en la que incurren los accionantes, siendo la más importante, la que solicitan se declare la inconstitucionalidad del veto parcial, emitida por el ex presidente de la República, por haberse emitido extemporáneamente, cuando, por,

un lado, en el numeral 6.4 de la demanda dicen que el veto fue emitido el 9 de agosto de 1996, mientras que en el numeral 6.5 expresan que el veto llegó al Congreso Nacional el 1 de agosto de 1996.

Que, **se desprende** que el acto normativo materia de esta acción, no contraviene **disposiciones de** la Constitución Política del Ecuador de 1996, ni de la Constitución de la República vigente. Finalmente, sostiene que independientemente de lo expuesto, y como factor imprescindible a considerarse, se denota **que** la demanda carece de razones claras, específicas, pertinentes y suficientes **que conduzcan** a la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma recurrida, conforme lo establece el artículo 79 numeral 5 literal b) de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional.

#### **Elías Baldor Bermeo Cabrera (*Amicus Curiae*)**

El 20 de junio de 2016, el señor Elías Baldor Bermeo Cabrera, presentó un escrito de *amicus curiae*, señalando en lo principal que está en pleno conocimiento **respecto** de los trámites relacionados con la Ley de creación del cantón Camilo Ponce Enríquez, respecto de la cual indica, se desprendería un supuesto **conflicto** limítrofe entre las provincias Azuay y Guayas.

Además **sostiene** que en la Corte Constitucional se encuentra sustanciando la acción de **inconstitucionalidad** N.º 0038-15-IN, formulada por el alcalde y procurador **síndico** del GAD Municipal de Camilo Ponce Enríquez, impugnando el artículo 2 de la ley en mención, y que en virtud de la preocupación por una posible afectación territorial que sufriría la jurisdicción de Camilo Ponce Enríquez, solicita se admita su escrito de *amicus curiae* dentro del expediente de la acción de inconstitucionalidad N.º 0038-15-IN.

#### **Audiencia pública**

Conforme **se desprende** de la razón constante a fojas 276 vta. del expediente constitucional, el 6 de febrero de 2018, tuvo lugar la audiencia pública convocada por el Pleno del Organismo mediante providencia de 31 de enero de 2018.

Al respecto, sobresale del contenido de la razón referida en el párrafo precedente, lo siguiente:

Siento por tal, que el 6 de febrero de 2018, a las 11h30, tuvo lugar la audiencia pública dispuesta por el Pleno de la Corte Constitucional dentro de la causa N.º 0038-15-IN, a la cual comparecieron: en la Sala de audiencias del Organismo, el doctor Víctor Hugo Ajila Mora y, mediante videoconferencia en la ciudad de Guayaquil en la oficina Regional de la Corte Constitucional, el abogado Djanirio Augusto González Calle (procurador síndico), en representación del alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Camilo Ponce Enríquez, legitimado activo; el doctor Francisco Rites, en representación del presidente de la República señor Lenin Moreno Garcés y el doctor Francis Abad en representación del presidente de la Asamblea Nacional, señor José Serrano, legitimados pasivos; y, como terceros con interés la doctora Jenny Veintimilla, delegada del director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado y, también mediante video conferencia en la ciudad de Guayaquil, el doctor Wilman Arrijos Arce, en representación del señor Elías Baldor Bermeo ...

Interviene por los legitimados activos: alcalde y procurador Síndico del Gobierno Autónomo y Descentralizado Municipal de Camilo Ponce Enríquez, el doctor Víctor Hugo Ajila Mora, en los siguientes términos:

Los habitantes del cantón Camilo Ponce Enríquez, a través de sus autoridades electas legítimamente, han planteado esta acción considerando que podemos encontrar en esta instancia la mejor manera para solucionar un conflicto que no existía pero que hoy en día ha puesto en grave riesgo los derechos de quienes habitan en este cantón. Camilo Ponce Enríquez es un cantón pequeño de la provincia del Azuay, creado en 1996, por el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes del extinto Congreso Nacional, en su ley de creación que fue expedida el 16 de julio de 1996, de acuerdo a la Constitución vigente a esa fecha –Codificación de la Constitución de 1996–, inmediatamente emitida la norma por parte de este plenario, el 17 de julio de 1996, se remitió el proyecto de ley al ejecutivo para efectos de su sanción o de su objeción, esta objeción de acuerdo a la formación de la ley podría ser total o parcial, insiste en la fecha que es clara el 17 de julio de 1996, fue remitido este proceso al ejecutivo, este de acuerdo con la ley vigente en ese entonces, según el artículo 92 de la mencionada codificación de 1996, disponía de 10 días para efectos de pronunciar su objeción total o parcial a este proyecto de ley; sin embargo, con fecha 9 de agosto de 1996, es decir 16 días después remite el ejecutivo un oficio que contenía un veto parcial a la ley de creación del cantón Ponce Enríquez, tuvieron que pasar varios años y esto explica la dinámica de la legislatura de ese entonces, tuvieron que pasar varios años y finalmente en el 2002 se publicó en el Registro Oficial N.º 544 suplemento del 28 de marzo de 2002, la ley denominada Ley 2002-64, que es la ley de creación del cantón Ponce Enríquez, con lo cual se demuestra que el Congreso Nacional de 1996 no consideró el veto del ejecutivo por haber sido extemporáneo, al momento de publicar esta ley en el Registro Oficial mencionado se publicó también el texto del oficio N.º 96-12-12119-1

J.T-2707 del 9 de agosto de 1996 que contiene el mencionado veto parcial a la ley de creación del cantón Camilo Ponce Enríquez, el cual decía que mientras la ley en el artículo 3 que está vigente establece de manera clara y concreta, con fundamento en los informes de la ex CELIR, cuales son los límites del cantón y no se había generado ningún problema, el oficio que contiene el veto parcial extemporáneo establecía que los límites del cantón Ponce Enríquez debían ser aquellos que tenía cuando era parroquia antes de elevarse a la jurisdicción de cantón; el problema surge cuando el CONALI entra a intervenir para efectos de resolver un conflicto de límites internos que no existían hasta la fecha con los cantones Santa Isabel, Pucará y en parte con el cantón Cuenca, estableciendo procedimientos institucionales de resolución dándole valor a un veto que fue emitido de manera extemporánea, dieciséis días después, es decir seis días después del término que constitucionalmente se establecía en ese entonces y a través de esto se ha generado todo un problema que causa conmoción social incertidumbre y que afecta derechos de las personas, por ejemplo una de las zonas en disputa es la parroquia Santa Rosa de Pijilí, queda a 38 kilómetros de la cabecera cantonal de Ponce Enríquez, sin embargo de aplicarse lo que en su momento, estableció el CONALI tendría que hacer sus trámites en Santa Isabel que queda aproximadamente a unos 200 kilómetros de distancia, lo cual ya es una afectación de derechos constitucionales de los moradores de esa zona. Como se mencionó este problema no hubiese salido a la luz en principio, porque no existía, porque la propia Asamblea certificó que ese veto no fue considerado con valor jurídico alguno porque fue emitido extemporáneamente (documentos que consta en el expediente), sin embargo el CONALI creó un problema fundamental que no considera los derechos de las personas involucradas que no permite tener tranquilidad suficiente para ejercer las competencias administrativas de las autoridades del cantón Ponce Enríquez, consideran que estarían en peligro de violentarse, de pasarse un informe como el que propuso el CONALI, graves afectaciones al derecho a la seguridad jurídica consagrado en nuestra Constitución y el principio de supremacía constitucional sin dejar de lado los otros derechos ciudadanos de los cuales son titulares los moradores del cantón Camilo Ponce Enríquez; en este sentido, se permite informar que la Comisión Especializada de Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Asamblea Nacional, al tratar el tema de los límites internos en el informe para primer debate de esa ley concluyo de manera categórica que el proceso llevado adelante por el CONALI no reunía los requisitos de debido proceso que los procedimientos de socialización de estos supuestos conflictos internos de límites habían sido contrarios a los documentos históricos y a los derechos de pertenencia de esa gente en esas poblaciones, tanto es así de que en el proyecto de ley que emite esta Comisión de la Asamblea se recomienda no considerar esos informes emitidos por el CONALI, no obstante y ante la gravedad del problema que reviste una importancia constitucional ha acudido a esta instancia para que en sentencia sean los jueces de esta Corte quienes garantizando el principio de supremacía constitucional y garantizando el derecho a la seguridad jurídica, considerando de manera colateral los otros derechos ciudadanos que están involucrados declare aceptada la presente acción de inconstitucionalidad y se expulse del ordenamiento jurídico el veto del presidente de la República emitido el 9 de agosto de 1996, por haber sido realizado de manera extemporánea por tanto no podría generar efectos jurídicos algunos.

Interviene el doctor Francisco Rites, en representación del presidente de la República:

La **competencia** de la Corte Constitucional para resolver este tipo de acciones en el **numeral 2 del artículo 436** de la Constitución que dice que la Corte ejercerá además de **las que les confiera la ley**, las siguientes atribuciones: conocer y resolver las acciones **públicas de inconstitucionalidad por el fondo** o por la forma contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, la declaratoria de **inconstitucionalidad** tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado. La **Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional** también habla en su **artículo 98** de que la acción pública de inconstitucionalidad podrá ser propuesta por **cualquier** persona, la Corte Constitucional conocerá sobre las acciones de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales de conformidad con las normas establecidas en el capítulo de este tema. Sobre la inconstitucionalidad por la forma, cabe empezar a mencionar que el legitimado activo ha querido hacer creer de que aquí lo que se está atacando es el contenido de la norma; de hecho en el acápite cuarto de la demanda los actores inclinan a pensar que esta acción de inconstitucionalidad se impone por razones de contenido, lastimosamente esta afirmación no guarda coherencia con el contenido de la demanda y de su pretensión, por ello se debe identificar en primer lugar las diferencias entre la inconstitucionalidad que acaece por razones de fondo y aquella que se da por cuestiones de forma; los accionantes mismos afirman en el libelo de su demanda que lo que supuestamente no se observó es el **trámite legal de creación de la ley**, esto haría evidente y la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre esto, que se trata de un tema simplemente de forma; se referirá puntualmente para no alargar mucho su exposición y poder usar bien los diez minutos, a tres sentencias de la Corte Constitucional que dicen esto que está afirmando: la **sentencia N.° 0017-12-SIN-CC caso N.° 0033-10-IN**, dice la Corte, cita la parte pertinente: en líneas generales el control de constitucionalidad abstracto es aquella **competencia** que tiene la Corte para establecer si una determinada ley es compatible o no con la Constitución, tal control puede adoptar en esencia dos análisis, uno de forma y otro de fondo o material; el control constitucional de forma examina si el acto normativo impugnado adolece de vicios de procedimiento en su proceso de formación conforme lo determina el texto constitucional, este control permite establecer en definitiva si la ley se ajusta al procedimiento legislativo establecido en la Constitución; esto es lo que están pidiendo los accionantes; **segunda** sentencia N.° 0007-15-SIN-CC, caso N.° 0009-13-IN, la parte pertinente: en ese sentido el control que se realiza de la norma desde el punto de vista formal se efectúa con el objetivo de determinar si durante el proceso de formación de la norma se cumplió con el procedimiento establecido en la Constitución y la ley, mientras que el control de constitucionalidad de una norma por el fondo se analiza el contenido general de la misma o de alguno de sus preceptos para así poder determinar si su contenido **transgrede derechos**, principios o reglas consagradas en la Constitución de la República; **última** sentencia N.° 0038-16-SIN-CC, dentro del caso N.° 0010-13-IN, en aquel sentido el control de la norma desde el punto de vista formal se realiza para determinar si en el proceso de formación que dio origen a la norma, se cumplió con el procedimiento previsto por la Constitución y la Ley, en tanto que el control de

constitucionalidad de una norma por el fondo se realiza analizando el contenido general de la norma o de alguno de sus preceptos. ¿Por qué es esto importante? Porque el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dice que el plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas; numeral 2.- por razones de forma las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente de su entrada en vigencia. Esta es una ley que fue promulgada en el año 2002, hace dieciséis años y se quiere ahora cuestionar ilegalmente temas de forma, temas de procesos de creación de ley, que es lo que han venido hoy a exponer los accionantes; esto es un argumento que cree que es razón suficiente y concluyente para desechar de plano la demanda, pero para referirse rápidamente a un par de temas adicionales. También salta y es un poco curioso que se demande la inconstitucionalidad de un veto que como vieron en las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pareciera que lo que se quisiera asimilar es que se haría una acción de inconstitucionalidad en contra de un proyecto de ley, el veto no tiene efectos por sí sólo, si no es incorporado al proyecto de ley y por tanto la acción de inconstitucionalidad debería dirigirse contra la ley, no contra un veto; es muy importante referir que en esta audiencia se han abierto un poco del tema, pasaron a tratar la Ley de Límites Internos del Ecuador, los informes del CONALIS cabe resaltar no tiene efectos jurídicos vinculantes, lo que tiene efecto jurídico para resolver conflictos son los decretos presidenciales que diriman conflictos limítrofes, según la Ley Para la Fijación de Límites Internos y estas resoluciones según el texto de la misma ley deben incorporarse al proyecto de ley que ya fue remitido a la Asamblea, que define los límites internos del Ecuador y que es realmente la ley que va a decir o va a establecer los límites dentro de la República, si lo que se dice es que el informe del CONALIS o el decreto no estuvieron motivados, usaron una ley que no está vigente, pues se podrá demandar también la inconstitucionalidad del Decreto; el último argumento y el más importante cree, se refiere a la extemporaneidad del veto y de su prueba y el primer error que notaron es que los legitimados activos confunden emisión con recepción, han dicho que según las normas vigentes a la época el presidente tenía 10 días para presentar su veto, esto es correcto, han dicho que el presidente de ese entonces presentó su veto el 09 de agosto de 1996, lo que también es correcto, el problema que tienen al cerrar su argumento es cuando cuentan los diez días, esto es algo evidente para ustedes jueces, si emiten una providencia hoy, pero se notifica mañana, desde cuándo se empieza a contar los plazos?, desde la fecha de notificación eso es lo relevante, no el número que tenga el oficio arriba y claro ellos utilizan el oficio enviado al arquitecto Sixto Durán Ballén, ex presidente constitucional de la República, que efectivamente se remitió el 17 de julio de 1996, pero ya adjuntaron a la demanda el recibo de ese proyecto de ley que es del primero de agosto de 1996, esto quiere decir que cuando el presidente emite su veto el 09 de agosto, está dentro de los diez días que le permite el procedimiento de creación de ley, esto ya forma parte del expediente, lo presentaron junto con la contestación a la demanda, también tienen un oficio del doctor Arturo Donoso Castellón, director de Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República, en donde se hace referencia a la remisión del proyecto de ley el 01 de agosto de 1996 y no la fecha de elaboración del oficio que nada tiene que ver con su recepción y ningún efecto tiene para conteo de plazos legales. Solicita que se rechace en sentencia esta írrita demanda de inconstitucionalidad y se le conceda un término prudencial para legitimar su intervención dentro de esta causa.

Interviene el doctor Francis Abad, en representación del presidente de la Asamblea Nacional:

Asisten a una demanda de inconstitucionalidad estrictamente por forma, no se ha cuestionado ningún asunto de fondo en el proceso de creación de la Ley que dio paso al Cantón Camilo Ponce Enríquez y es un proceso, una impugnación a la forma estrictamente en el uso de fechas y términos, con mucho respeto y más aún en presencia de las autoridades del Cantón, realmente no es una instancia para establecer si es que en las delimitaciones se observaron posibles errores geográficos o criterios geográficos, en ese momento quienes hicieron este trabajo lo justificaron plenamente dentro de la Constitución y de la ley; hubo en el artículo 2 dos posiciones encontradas, la una la que recogía el Congreso Nacional y la otra la que recogió el señor presidente de la República de aquel entonces Sixto Durán Ballén; con fecha 16 de julio del año 1996 el Congreso Nacional termina el tratamiento legislativo con el segundo debate y envía como es obvio para conocimiento del presidente y para que realice su labor de co legislación en el veto sea parcial o sea total, aquí viene el motivo de este proceso porque los accionantes consideran que ese oficio tiene fecha 17 de julio de 1996 y que habría ingresado en esa fecha a la presidencia de la República y que por ende cuando emite su observación con fecha 09 de agosto este está fuera de los diez días que establece la Constitución. Un antecedente, se está hablando del año de 1996 y se está hablando del mes de agosto, en ese entonces funcionaban el plenario de las comisiones legislativas, es decir, el mes de agosto era el más conflictivo para el Congreso en ese entonces, porque agosto se recibía informes del presidente de la República, en agosto se cambiaban autoridades y en agosto sucedían muchas cuestiones propias de la tarea legislativa del Congreso Nacional; asuman que fue por este motivo que el oficio no llegó en la fecha que debió haber llegado; es decir, si el Pleno aprobó en segundo debate el proyecto en ese entonces de creación de este cantón, se suscribe un documento con fecha 17 y se dirige al presidente de la República, los días que transcurren entre el 17 y el 01 obedecieron a algún asunto administrativo que no se sabe qué sucedió, se está hablando de hace mucho tiempo atrás, pero el hecho concreto es que se recepta en la presidencia de la República con fecha 01 de agosto del año de 1996, es decir, cuando el presidente de la República emite su veto está dentro de los diez días que consagra la Constitución de la República. Al efecto, va a leer tres disposiciones que ubican perfectamente el motivo del debate de esta acción, y dice así, artículo 92 de la Constitución de la República, codificada y publicada en el Registro Oficial 969 de 18 de junio de 1996, es decir, vigente a la fecha de los hechos; y dice así: el Congreso Nacional o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas luego de aprobar la ley la someterá a conocimientos del presidente de la República para que la sancione y objete; sancionada la ley o no habiendo objeciones, en la parte que resalta, dentro de los diez días de recibida por el presidente de la República será promulgada; de igual manera el artículo 153 de la Constitución de la República, codificada en 1996 y publicada en el Registro Oficial 01 de agosto de 1998, en su parte pertinente dice: sancionada la ley o no habiendo objeciones dentro de los diez días subsiguientes a aquel en el que el presidente de la República la recibió se promulgará de inmediato en el Registro Oficial. Se está hablando justamente lo que ya indicó el señor doctor representante de la presidencia de la República; los efectos

jurídicos se producen desde el momento en que fue notificado de este acto de legislación el presidente de la República; si el presidente de la República fue notificado con fecha 01 de agosto y emite el veto con fecha 09 de agosto, está dentro de los diez días de haberse puesto en conocimiento del presidente esta objeción; este es el motivo de forma que trae este momento a este proceso, todo lo demás y todos los argumentos de que posiblemente hay poblaciones que resultaron perjudicadas, tienen los mecanismos legales para corregir de haber errores, cálculos, de ejecución que puede derivarse de esta ley, pero están ante una instancia constitucional y deben establecer si existió o no violación a la forma y al procedimiento en el proceso de creación de la ley que creó al Cantón Camilo Ponce Enríquez, entonces siendo esto el único motivo y el argumento central de la impugnación, demuestran entonces que no hay motivo para desechar este cuerpo normativo de la legislación del país y que por el contrario se ha demostrado que no se ha inobservado en ninguna parte el proceso de creación de esta ley.

Interviene la doctora Jenny Veintimilla, en representación de la Procuraduría General del Estado:

Los abogados que me antecedieron en la palabra han realizado un análisis pormenorizado del procedimiento constitucional y legal que se siguió para la emisión de la Ley de Creación del Cantón Camilo Ponce Enríquez; por su parte la Procuraduría General del Estado se ratifica en la contestación realizada a esta acción y presentada en esta Corte Constitucional con fecha 21 de agosto del 2015, no obstante el análisis jurídico constitucional y cronológico realizado en esa contestación, debe resaltar que la Procuraduría General del Estado constató y verificó que el oficio 3665-PCN-88 de 17 de julio de 1996 contenido del proyecto de Ley de Creación del Cantón Camilo Ponce Enríquez ingresó en la presidencia de la República el 1 de agosto de 1996 y el veto emitido por el presidente de la República fue remitido al Congreso Nacional en esa época el 09 de agosto de 1996, por lo tanto este veto, objeto de esta acción cumplió con los parámetros exigibles en el artículo 74 y 92 de la Constitución Política de la República de esa época de 1996, obviamente respetando y guardando armonía con dicha Constitución e incluso con la actual, por lo que solicita se dignen dictar sentencia rechazando esta acción por improcedente.

Interviene el doctor Wilman Armijos, desde la ciudad de Guayaquil, en representación del tercero con interés, señor Elías Baldor Bermeo:

Quiere puntualizar respecto de la aparición de un oficio del 01 de agosto de 1996, habría que verificar en el Acta de la sesión del 04 de septiembre del 1996 del Congreso Nacional de ese entonces si conoció ese oficio con el cual se menciona que desde la presidencia de la República si se ha propuesto el veto dentro de los diez días, no se tendría que descuidar ese detalle a efectos de determinar la legitimidad de ese veto, solamente eso.

**Fase de réplica:**

Interviene el doctor Víctor Hugo Ajila Mora:

Habían acordado los legitimados activos que en este momento intervendría el Procurador Síndico del Municipio el doctor Djanirio González Calle, pide comedidamente su venia para que intervenga el referido profesional.

Interviene mediante videoconferencia en la ciudad de Guayaquil en la oficina Regional de la Corte Constitucional, el abogado Djanirio Augusto González Calle (procurador síndico), en representación del alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Camilo Ponce Enríquez, legitimado activo:

Efectivamente hay aspectos fundamentales que sus autoridades no pueden obviar, en primera instancia un aspecto esencial es justamente el fundamento que originó la creación de Camilo Ponce Enríquez, que se sustentó en un informe de la CELIR de fecha 21 de julio de 1992, ahí se encontró el fundamento técnico, jurídico, social y económico que dio paso a la Ley de Creación de Camilo Ponce Enríquez; efectivamente se ha planteado acción de inconstitucionalidad contra el veto presidencial parcial emitido con fecha 09 de agosto de 1996, pero lo que no se ha dicho es que el Congreso Nacional nunca trató el veto presidencial en el plazo que debía hacerlo; en ese sentido, el Congreso Nacional con fecha 27 de marzo del 2002 sienta razón secretarial que la Ley de Creación del Cantón Ponce Enríquez fue sancionada por el Ministerio de la Ley, por lo que el 27 de marzo del 2002 el ingeniero Pedro Pinto Rubianes, entonces Vicepresidente Constitucional de la República, mediante oficio N.º 0148 dirigido al director del Registro Oficial, fundamentado en el artículo 153 numeral 2 de la Constitución vigente a esa fecha ordena publicar la Ley en el Registro Oficial por cuanto el Congreso no consideró la objeción en el plazo señalado; en este instante se produce una evidente contraposición de normas, entre el artículo 3 que fijaba perfectamente los límites del Cantón Camilo Ponce Enríquez y el artículo objeto del veto que es el artículo 2; obviamente esta contraposición que es materia de esta acción, si de interpretarse erróneamente como válidas contravienen el principio de unidad territorial del Estado, declarado en el artículo 4 de la Constitución; es importante señalar que en el pronunciamiento de la Asamblea Nacional que consta en el expediente constitucional, si textualmente indica la Asamblea Nacional: se ha planteado acción de control de constitucionalidad a un veto inexistente en el ordenamiento jurídico nacional cuya nulidad rige desde el momento mismo de su presentación por extemporáneo y más aún ratificada esta nulidad el momento de la sanción de esta ley cuando se dispuso la publicación de la Ley por orden del Vicepresidente de la República de aquel entonces, contenida en oficio 0000148 del 27 de marzo del 2002, desconociendo en lo absoluto valor alguno al veto del presidente en esta ley, por lo que no cabe control constitucional sobre acto inexistente; este pronunciamiento se encuentra en el escrito que obra del expediente en la página 9, lo hace la Asamblea Nacional y como todos saben el órgano competente para emitir, interpretar, modificar leyes es justamente la Asamblea Nacional. Es

importante señalar que existen vulneraciones flagrantes a los derechos de los habitantes de Camilo Ponce Enríquez, justamente se contraviene el principio de la unidad territorial consagrado en el artículo 4 de la Constitución de la República; así mismo el derecho a la seguridad jurídica que está consagrado en el artículo 82 de la Constitución, en el que se establece que deben existir normas previas, públicas, claras y conocidas por todos; obviamente los habitantes de Camilo Ponce Enríquez han vivido, han transitado en esta época con total normalidad; el Estado ecuatoriano a través de sus distintas dependencias ha ingresado a las arcas municipales los presupuestos correspondientes para atender a una amplia y basta población, se inobserva con este veto el artículo 238 de la actual Constitución en cuanto a la autonomía y obviamente que se vulnera el derecho a la igualdad; el hecho de que les surta efecto este veto para ellos inexistente y también para la Asamblea Nacional altera el texto de la Ley de Creación de Camilo Ponce Enríquez vigente desde hace casi ya 16 años; esto qué generaría?, una incertidumbre entre los habitantes de los sectores afectados. Se atentaría contra el principio constitucional de participación ciudadana en lo que respecto al artículo 248 de la Constitución de la República; en ese sentido lo que el GAD municipal de Camilo Ponce Enríquez demanda de esta Corte es una sentencia de inconstitucionalidad reductora a efectos de que se guarde coherencia y armonía con la Constitución vigente debido a que este veto presidencial vulnera los derechos de la población del Cantón Camilo Ponce Enríquez, a su unidad territorial, a recibir las contribuciones económicas necesarias para su pleno desenvolvimiento y efectivizar sus derechos a la libertad, a la vida, a la educación, a la salud, a recibir servicios de óptima calidad y otros derechos como los contenidos en el artículo 4, 14, 26, 32, 33, 66, numerales 2, 4 y 25; y, artículo 424 de la Constitución de la República; en ese sentido demandan un fallo eminentemente en justicia constitucional.

Interviene el doctor Francisco Rites, en representación del presidente de la República señor Lenin Moreno Garcés:

Ha escuchado aquí que en efecto el Congreso no trata el veto presidencial y por ende se promulga la ley, no es contrario a lo que están diciendo y ha escuchado que el veto no forma parte de nuestro ordenamiento jurídico que tampoco es contrario a lo que están diciendo; el veto es una objeción al proyecto de ley, el veto no tiene lugar en la pirámide de Kelsen, por lo tanto no podría impugnarse su constitucionalidad vía acción de constitucionalidad, sino la ley es la norma de carácter general que se debería estar impugnando; es importante resaltar lo que ya ha dicho el doctor representante de la Asamblea, Francis Abad, y no están discutiendo si la línea se debía trazar por aquí, por allá, si el informe debía hacer esto o ve que también ahora se están cuestionando temas diferentes a los que constan en la demanda, aquí se está cuestionando un proceso de creación de ley, es decir, hay un cuestionamiento por temas de forma; es decir se venció ya el plazo para interponer esta acción, han pasado 16 años y adicionalmente decir que el recibido de la Ley de Creación del Cantón Camilo Ponce Enríquez en la presidencia de la República fue presentado en la contestación de la demanda, es una demanda del 2015, si no se equivoca, ha habido ya bastante tiempo para que los legitimados activos pudieran revisar si el oficio tenían algo que impugnar de la recepción o no, entiende no lo han hecho; se ha pedido acá simplemente que se revise si es que habría algo ahí, que cuestionar, pero como dice esto consta desde la

contestación de la demanda; y, nuevamente por los argumentos que expuso ya en su primera intervención, esto es un tema de forma, ya no es momento para cuestionar; y, segundo los plazos discurren desde la notificación, desde la recepción, no desde la elaboración del oficio. Solicita que rechacen de plano la demanda de inconstitucionalidad propuesta.

Interviene y el doctor Francis Abad, en representación del presidente de la Asamblea Nacional, señor José Serrano:

A lo dicho añadiría refiriéndose a alguna observación realizada por el Procurador Judicial de la Municipalidad, que el Congreso Nacional no trató el veto presidencial en ese tiempo, no porque en ningún momento le haya dado el carácter de inexistente al veto, porque si ese fuera el carácter, el Congreso Nacional hubiera mandado a publicar directamente en el Registro Oficial; nada más que la situación política, los momentos de aquel entonces, simple y llanamente hubo una aceptación tácita a la objeción del presidente de la República, el que hizo lo correcto al publicar directamente su objeción como parte de este cuerpo normativo que hoy es impugnado, considera que por efecto del tiempo se ha presentado esta impugnación más allá del año que permite la Ley de Garantías Jurisdiccionales, totalmente improcedente la acción; y, segundo, se ha demostrado que no se ha violentado ninguna parte del proceso en el proceso de formación de esta ley impugnada.

Interviene la doctora Jenny Veintimilla, delegada del director nacional de patrocinio de la Procuraduría General del Estado:

Únicamente manifestar que en esta audiencia se ha demostrado por parte del Estado que esta acción de inconstitucionalidad no tiene ningún asidero, se ratifica en su intervención.

Interviene mediante videoconferencia en la ciudad de Guayaquil, el doctor Wilman Armijos Arce, en representación del señor Elías Baldor Bermeo:

Solicita se tome muy en cuenta el escrito presentado por la Asamblea Nacional, en una de sus partes pertinentes en que hace referencia al análisis de la demanda, hay una parte importante en donde se hace referencia al oficio 3665 del 17 de julio, del presidente del Congreso Nacional que remite el proyecto de ley y que mediante oficio N.º 9612129, el 09 de agosto del presidente constitucional de la República, en virtud del artículo 92 de la Constitución vigente a esa época envía al Congreso Nacional la objeción parcial y que mediante acta de la sesión del 04 de septiembre de 1996 el Congreso Nacional conoció informalmente el veto presidencial ya que el mismo fue inexistente o ineficaz por extemporáneo, eso dice de los recaudos, entiende de todo el proceso de formación de la Ley y posterior dentro del trámite que está mencionando; insiste habría que verificar en el acto del 04 de septiembre si efectivamente la presidencia fue notificada el 01 de agosto de 1996.

El **presidente** consulta a los miembros del Pleno si desean **realizar** alguna pregunta.

La jueza **Pamela Martínez Loayza** tiene una pregunta para el legitimado activo: **¿cuál es la relevancia** constitucional que como legitimados activos ven en este caso?

Responde el doctor Víctor Hugo Ajlla Mora, en representación del alcalde del Gobierno **Autónomo** Descentralizado Municipal de Camilo Ponce Enríquez:

A lo largo del proceso han esgrimido los argumentos que sustentan la acción de manera que tratará de sintetizarlos en esta breve exposición: En un estado constitucional de derechos como es el nuestro, las formas cuentan, pero cuentan especialmente los derechos, sino no tendría razón de ser, sino se estaría atacando a la esencia misma que caracteriza a nuestro Estado; en el presente caso han demostrado que es evidente de que a pesar de que es el legislativo el que en un documento auténtico que obra del expediente ha manifestado que no se consideró el veto presidencial, y eso consta en el proceso, eso es parte de la prueba que han sustentado en la acción, a pesar de eso se pretendería señalar o considerar de que el proceso de formación de esta Ley de Creación estuvo apegada a las normas de ese entonces. Con este antecedente la relevancia constitucional radica en que se enfrentan a un caso sui generis, bastante especial, que les coloca primero frente al principio de supremacía de la norma constitucional y en segundo lugar les coloca también frente al hecho de que toda aplicación, toda manifestación de la justicia constitucional debe tener como eje fundamental el criterio de la más efectiva y plena vigencia de los derechos; no están hablando solamente de normas que son abstractas, que no afectan a personas, están hablando de que existen poblaciones allí, de que se sienten afectadas y un hecho relevante y muy evidente es el siguiente: hasta el 2010 no habían tenido ningún tipo de inconveniente al respecto, cuando empieza a accionar el CONALI se presenta todo este tipo de inconvenientes y se genera una incertidumbre en la población.

La jueza **Pamela Martínez Loayza** indica que tiene otra pregunta y que conteste la persona que tenga la información, **¿hubo solución del conflicto al problema de límites por parte del CONALI?**

Responde el doctor Francisco Rites, en representación del presidente de la República señor **Lenin Moreno Garcés**; En efecto el presidente de la República tiene la competencia para solucionar los conflictos que detecta el CONALI en base a un informe técnico razonado que este le presenta, puede apegarse o no a él, el presidente emitió ya los Decretos resolviendo los conflictos limítrofes, en algunos casos se resolvía dependiendo si el conflicto era interprovincial, lo resolvía el presidente a falta de gobiernos regionales, en otros casos entraron que eran más pequeños, resolvían, habían negociaciones, habían varios procedimientos, soluciones amistosas, arbitrajes,

no sabe exactamente cuál fue el procedimiento que se siguió en este, pero sí el proceso ya todos están resueltos y forman parte del proyecto de Ley de Límites Internos que la presidencia de la República envió a la Asamblea Nacional y que ahora se está discutiendo allá.

La jueza **Pamela Martínez Loayza** realiza una pregunta para la Asamblea Nacional: **¿Causó algún efecto este veto del ejecutivo hacia la Asamblea Nacional?, ¿hay alguna certificación de que hubo o no algún efecto?**

Responde el doctor Francis Abad en representación del presidente de la Asamblea Nacional, señor José Serrano: entre el veto del presidente de la República, Sixto Durán Ballén y la publicación se tiene una actuación legislativa de la Diputada Susana González, que ella le pide al Pleno, le pide al Presidente del Congreso que traten el veto; obviamente esto no se llegó a dar; conocen en el tema legislativo suceden tantas cosas, pero no se instauró el Pleno a tratar el veto; por eso es que el veto fue el que se publicó finalmente, luego de eso ya no tienen el expediente, se cerró ahí, no conocen de ninguna acción adicional que se haya dado a eso.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte Constitucional de conformidad a lo dispuesto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo o por la forma contra actos normativos de carácter general emitidos por los órganos y autoridades del Estado. En concordancia con lo anterior, el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que el control abstracto de constitucionalidad, de competencia de la Corte Constitucional, tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas,

En el mismo sentido, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 75 literales c y d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y artículo 3 numeral 2 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, este Organismo es competente para resolver las acciones de inconstitucionalidad de: 1) leyes, decretos leyes de,

urgencia económica y demás normas con fuerza de ley y, 2) actos normativos y administrativos con carácter general.

### **Alcance del control abstracto de constitucionalidad**

El **control abstracto** de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la **unidad y coherencia del** ordenamiento jurídico a través de la identificación y **eliminación** de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, **entre las** normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema **jurídico**. Así pues, garantizar que los preceptos de las normas infraconstitucionales se adecuen a lo dispuesto en la Norma Suprema constituye una tarea primordial de la Corte Constitucional mediante la cual **vela** por la armonía del ordenamiento jurídico.

En tal razón, la Corte Constitucional tiene la atribución de **identificar** la existencia de incompatibilidades lógicas entre normas **secundarias** y la Constitución **de la República**, **sin que dicho análisis se realice** respecto a un caso concreto **sino mediante** un examen desligado del sujeto; es decir, un examen **abstracto de la norma**.

En **relación** a lo anterior, esta Corte Constitucional se ha pronunciado en la sentencia N.º 008-13-SIN-CC, señalando la independencia del examen de la norma **respecto a cualquier caso concreto** “Para realizar el control abstracto de constitucionalidad, corresponde a la Corte someter a examen la norma que se presume inconstitucional, independientemente de cualquier caso concreto de su aplicación”.

Por otro lado, esta modalidad de control de constitucionalidad puede realizarse tanto de la forma como del fondo de la norma. Así en el control abstracto formal se verifica que el proceso de formación que dio origen al **precepto** normativo haya cumplido **con** el procedimiento previsto en la Constitución y en la ley; **mientras que, en el control abstracto del fondo se examina** la compatibilidad del **contenido de la norma** con las disposiciones constitucionales.

### Legitimación activa

Los **peticionarios se encuentran legitimados para interponer acción pública de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general**; en virtud de lo dispuesto en el artículo 439 de la Constitución que señala “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

En concordancia con los artículos 77 y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que establecen, respectivamente, “La demanda de inconstitucionalidad puede ser propuesta por cualquier persona, individual o colectivamente” y, “La acción pública de inconstitucionalidad podrá ser propuesta por cualquier persona”.

### Análisis constitucional

En el modelo de un Estado constitucional de derechos y justicia como el nuestro, la acción pública de inconstitucionalidad contenida en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, constituye un mecanismo jurisdiccional en virtud del cual la Corte Constitucional puede ejercer el control abstracto de constitucionalidad, ya sea por el fondo y/o por la forma, respecto de actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado.

En aquel sentido, el control de la norma, desde el punto de vista formal, se realiza para determinar si en el proceso de formación que dio origen a la norma se cumplió con el procedimiento previsto por la Constitución y la ley, en tanto que el control de constitucionalidad de una norma por el fondo, se realiza analizando el contenido general de la norma o de alguno de sus preceptos con la finalidad de establecer si su contenido contraviene derechos, principios o reglas consagrados en la Constitución de la República.<sup>1</sup>

En este sentido, este Organismo mediante sentencia N.º 037-16-SIN-CC, emitida dentro del caso N.º 0054-11-IN, expuso:

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-13-SIN-CC, caso N.º 0029-11-IN.

El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico. Así pues, garantizar que los preceptos de las normas infraconstitucionales se adecuen a lo dispuesto en la Constitución, constituye una tarea primordial de la Corte Constitucional, la cual vela por la armonía del ordenamiento jurídico.

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

Por lo tanto, esta Corte procederá a realizar una interpretación integral del texto impugnado con apego a las disposiciones constitucionales, por lo que este Organismo efectuará el respectivo control formal y material de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona.

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

El examen constitucional por la forma se refiere a la verificación que el trámite preestablecido para ejercer el proceso de creación de una norma jurídica haya sido respetado, es decir, si se han observado las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.

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

Si bien la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que el control abstracto de constitucionalidad abarca tanto al control formal como material, el numeral 2 del artículo 78 ibídem, determina que por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia. Es decir, que para efectuar el control de constitucionalidad por la forma, es necesario que la ley o reglamento haya sido expedido no más de un año contado a partir de la presentación de la demanda.

En este sentido, es necesario señalar que los accionantes alegan que la Ley de Creación del cantón Camilo Ponce Enríquez no observó el término legal para ser

expedida la objeción del presidente de la República conforme lo establecía el artículo 92 de la Constitución de 1996, que concedía al primer mandatario el término de 10 días para que sancione u objete la ley aprobada por el Congreso, resaltando que el Congreso remitió el proyecto de dicha ley el 17 de julio de 1996 y que el presidente presentó el veto parcial mediante oficio N.º 96-12129-DAJ.T.2607 de 9 de agosto de 1996, es decir fuera del tiempo establecido en la norma citada.

En consecuencia, se desprende que los accionantes impugnan el proceso de creación de la “Ley de Creación del Cantón Camilo Ponce Enríquez”, al considerar que el veto parcial emitido por el presidente de la República respecto del artículo 2 de dicha ley, habría sido presentado fuera del término que otorgaba la Constitución vigente en ese momento, lo cual implicaría un análisis de forma.

En tal virtud, se desprende del caso sometido a estudio, que la Ley de Creación del cantón Camilo Ponce Enríquez, ha sido publicada en el Registro Oficial N.º 544 de 28 de marzo de 2002, mientras que la demanda de acción de inconstitucionalidad ha sido propuesta el 26 de mayo de 2015, es decir fuera del plazo señalado en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que señala: “Art. 78.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas (...) 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia”. En consecuencia, se verifica que no procede el análisis de constitucionalidad por la forma, por cuanto, para efectuar dicho control, es necesario que la demanda de inconstitucionalidad haya sido presentada hasta un año después de la publicación de la norma impugnada.

En concordancia con el análisis realizado, esta Corte Constitucional mediante sentencia N.º 007-16-SIN-CC, dictada dentro del caso N.º 0029-13-IN, determinó:

Respecto del control formal de normas, el segundo inciso del artículo 78 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de modo expreso, señala: “Art. 78.- Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se regirá por las siguientes reglas: (...) 2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia”. De ahí que en atención a que la norma impugnada fue publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 463,

del 17 de noviembre de 2004 y la demanda de inconstitucionalidad se presentó el 17 de diciembre de 2013, se ha superado ampliamente el tiempo para proponer una acción por inconstitucionalidad de norma por razones de forma, siendo, por tanto, que la norma en cuestión **no será** analizada bajo este criterio.

Además, esta Corte una vez examinada la demanda de acción pública de inconstitucional considera necesario acotar, que si bien los accionantes sostienen que sus alegatos no se orientan a la forma sino al fondo del problema de inconstitucionalidad, se desprende a lo largo de la demanda los argumentos que, respecto a la vulneración de los derechos consagrados en los artículos 226 de la Constitución de la República, dicha vulneración se generaría por cuanto el presidente habría emitido su veto a la Ley de Creación del cantón Camilo Ponce Enríquez, fuera del tiempo establecido para ello, vulnerando el principio de legalidad que establece a las autoridades y organismos del Estado así como a sus funcionarios, ejercer las competencias y facultades en los términos establecidos en la ley; y a su vez consideran que el veto presidencial vulnera el derecho consagrado en el artículo 92 de la Constitución de 1996, vigente al momento de creación de la ley impugnada, que concede al presidente de la República el plazo de 10 días para sancionarla u objetarla.

En este contexto, esta Corte evidencia que la parte accionante impugna por reiteradas ocasiones la vulneración de normas constitucionales respecto a las competencias del presidente para objetar una ley y el trámite previsto para ello, lo cual implica la revisión del procedimiento seguido para la creación de la ley y por tanto un análisis de forma, que como se ha dejado establecido en párrafos precedentes, ha superado ampliamente el tiempo para proponer una acción por inconstitucionalidad de norma por razones de forma, por lo que las normas en cuestión no serán analizadas bajo este criterio.

Es importante recordar además que, conforme a la disposición transitoria décima cuarta de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre de 2009: “Las disposiciones legales de origen parlamentario expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia de esta ley y sobre cuya constitucionalidad no haya existido pronunciamiento judicial previo, podrán ser demandadas ante la Corte Constitucional únicamente por vicios de fondo”.

Es decir que las disposiciones legales expedidas por el legislativo antes del 22 de octubre de 2009, únicamente son susceptibles de ser demandadas como inconstitucionales en razón de vicios de fondo y no de forma. En consecuencia, el análisis constitucional a realizarse por este Organismo, respecto de las disposiciones previas a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, demandadas como inconstitucionales, únicamente versa en relación al control material o de fondo.

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

De conformidad con los argumentos esgrimidos por los accionantes, esta Corte considera pertinente establecer y desarrollar el siguiente problema jurídico:

**¿La Ley de Creación del cantón Camilo Ponce Enríquez, conforme su publicación en el Registro Oficial, contraviene el principio de Unidad Territorial establecido en el artículo 4 de la Constitución de la República?**

Los accionantes sostienen que no puede darse validez a un acto ineficaz como lo es el veto parcial emitido extemporáneamente por el presidente de la República de ese entonces. Así también, indican que tanto el oficio que contiene el veto así como el contenido integral de la Ley de Creación del Cantón Camilo Ponce Enríquez fueron publicados el 28 de marzo de 2002 en el Registro Oficial N.º 544, lo cual se presta a dar un nuevo texto respecto del artículo 2 como lo propone el veto, con la finalidad que se fijen al cantón Camilo Ponce Enríquez límites diferentes a los que el legislador estableció al crearlos, provocando a su vez una contraposición entre la disposición contenida en dicho artículo 2 y el artículo 3 que no fue objetado y cuyo texto demarca el territorio con precisión. En tal sentido, sostiene que al interpretarse erróneamente como válida y aplicable en el texto la ineficaz objeción presidencial, contraviene el principio de unidad territorial del Estado.

Al respecto, el artículo 4 de la Constitución de la República dispone:

**Art. 4.-** El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas,

adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes. El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión. La capital del Ecuador es Quito.

El Estado ecuatoriano ejercerá derechos sobre los segmentos correspondientes de la órbita -sincrónica geostacionaria, los espacios marítimos y la Antártida.

A partir de lo señalado se advierte que el principio de Unidad Territorial alegado por los accionantes, se refiere a uno de los elementos del Estado, el territorio y en consecuencia el respeto a la integridad del mismo, disponiendo expresamente la Constitución que este no se puede separar o dividir el territorio. En esta línea, este principio no se traduce en que no se puedan marcar o crear límites entre un cantón y otro, dentro de las circunscripciones territoriales del país, que es lo que efectivamente, se encuentra determinado en la Ley de Creación del cantón Camilo Ponce Enríquez, con lo cual no se desprende ningún problema de separación o fraccionamiento de la unidad del territorio nacional, pues dentro de los actos de gobierno, la Asamblea resolvió en su momento determinar los límites específicos para un área determinada; esta Corte, conforme la garantía constitucional activada, limita su actividad al control constitucional del texto normativo tal como fue expedido por el órgano legislativo pues en razón de que el veto del presidente de la República fue extemporáneo como reiteradamente lo ha certificado el referido organismo, dicho veto no ha causado efecto jurídico alguno respecto de la norma, sin que ella implique una contradicción con el principio constitucional de unidad territorial del país.

Dentro de este contexto se evidencia que los argumentos de los accionantes se refieren a la interpretación que puede darse de la mencionada ley si se toma en cuenta el contenido determinado en el veto presidencial, interpretación que a su vez ocasionaría una contradicción entre el artículo 2 objetado por el presidente y el artículo 3 del texto de la ley. Ante lo cual, los accionantes pretenden que esta Corte realice interpretaciones de carácter legal, en el sentido de atender posibles incongruencias entre varios artículos de la referida ley, esto es, en observancia del veto y a su vez interpretar los artículos de la misma que argumentan serían incongruentes con el texto íntegro de la ley. Esta posible “contradicción” como se evidencia proviene de la interpretación de la propia ley, lo cual devendría en un tema de interpretación infraconstitucional que no compete ser resuelto por

esta Corte Constitucional, conforme este Organismo lo ha señalado en su reiterada jurisprudencia;<sup>2</sup> enfáticamente en la sentencia N.º 009-13-SIN-CC, dentro del caso N.º 0008-12-IN, que en la parte pertinente señala:

... el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Función Judicial establece la competencia de la Asamblea Nacional para interpretar las leyes mediante la expedición de la pertinente ley interpretativa, de igual manera el artículo 3 del Código Civil dispone que: "(...) Sólo al legislador toca explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio". De lo dicho, se extrae que el intérprete auténtico de la Ley es la Asamblea Nacional (...) el legislador es el intérprete auténtico de su propia voluntad, por medio de la cual logra hacer efectivos los propósitos por los cuales un enunciado normativo fue adoptado; así, el resultado de dicha interpretación se caracteriza por formar, sustancialmente, un mismo cuerpo normativo con la ley interpretada, compartiendo entonces una unidad material de objeto e identidad. Asimismo, el principio de unidad de materia impide que la función legislativa, mediante una ley interpretativa, pueda volver a regular, por medio de reforma, derogación o expedición, un punto ya establecido dentro de la ley interpretada, motivo por el cual la ley interpretativa únicamente puede declarar el sentido de aplicación de una ley precedente, más no contener nuevos enunciados normativos...

En tal virtud, esta Corte Constitucional dentro de la esfera de su competencia respecto a una revisión de constitucionalidad de fondo, ha realizado un análisis del texto normativo impugnado, sin que se evidencie contradicción alguna con la Constitución; y, respecto a las posibles interpretaciones legales que la parte accionante cree se darían a esta ley con relación a sus efectos legales, es necesario insistir en que aquello corresponde a temas de interpretación de naturaleza infraconstitucional que no corresponden ser analizadas por la Corte Constitucional.

Con base en los antecedentes expuestos, así como en los principios que rigen el control de constitucionalidad, recogidos en el artículo 76 numerales 2 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Organismo concluye que las disposiciones contenidas en la Ley de Creación del cantón Camilo Ponce Enríquez, no contradice disposición constitucional alguna.

### III. DECISIÓN

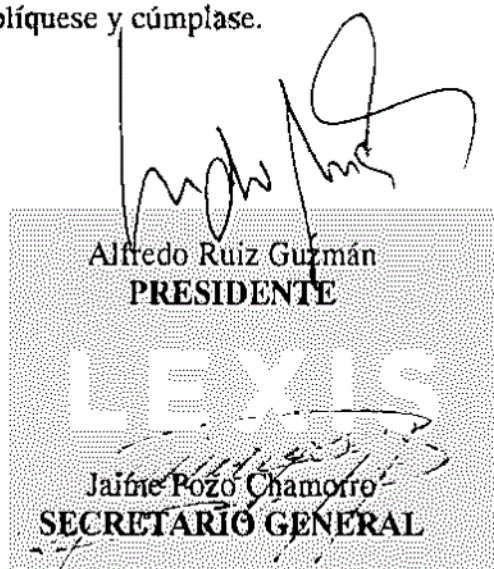
En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencias N.º 016-13-SEP-CC, N.º 020-13-SCN-CC, entre otras.

la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente:

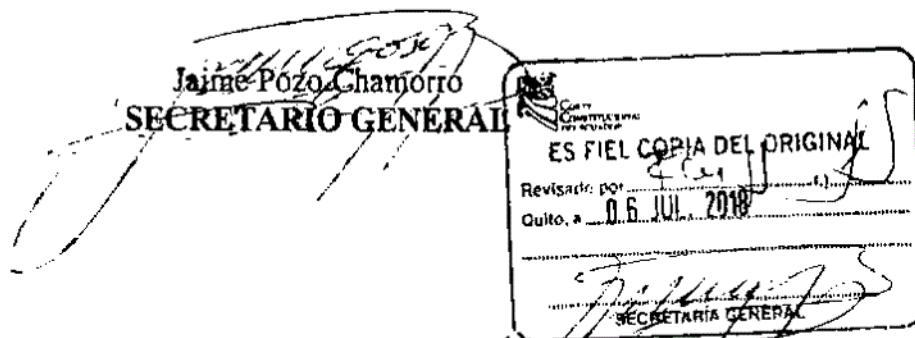
### SENTENCIA

1. **Negar la demanda de acción pública de inconstitucionalidad presentada.**
2. **Notifíquese, publíquese y cúmplase.**



**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con cinco votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Roxana Silva Chicaíza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces: Pamela Martínez Loayza, Tatiana Ordeñana Sierra, Ruth Seni Pinoargote y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 2 de mayo del 2018. Lo certifico.

JPCH/msb

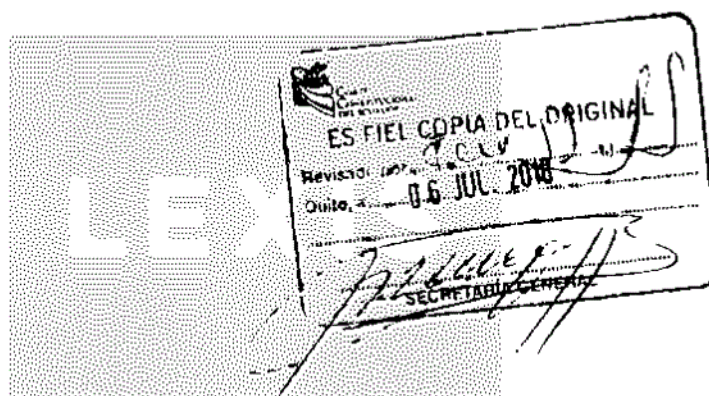


CASO Nro. 0038-15-IN

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruiz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes catorce de mayo del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

JPCb/LFJ



Quito D.M., 16 de mayo de 2018

**SENTENCIA N.º 007-18-SIN-CC**

**CASO N.º 0025-14-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

El 21 de agosto de 2014, Milton Gualan Japa, en calidad de asambleísta por la Provincia de Zamora Chinchipe, y Luis Alfredo Villacís Maldonado, en calidad de director nacional del Movimiento Popular Democrático, presentaron acción pública de inconstitucionalidad del artículo 15, inciso segundo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 22 de agosto de 2014, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del cuarto artículo innumerado agregado a continuación del artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, certificó que la acción de inconstitucionalidad N.º 0025-14-IN tiene relación con los casos 0002-11-IN, 0032-11-IN, 0038-11-IN y 0048-14-IN.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, integrada por las juezas constitucionales Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra y Ruth Seni Pinoargote, mediante auto dictado el 8 de octubre de 2014, a las 13:43, admitió a trámite la presente causa y ordenó correr traslado de la demanda y providencia a la Asamblea Nacional, al presidente constitucional de la República y al procurador general del Estado, a fin de que en el término de 15 días, defiendan o impugnen la constitucionalidad de la norma demandada. Por otro lado, requirió a la Secretaría de la Asamblea Nacional, en igual término, remita a esta Corte el expediente con informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada; asimismo, dispuso publicar el contenido de la demanda presentada a través del Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional.

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

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional, en sesión extraordinaria de 11 de noviembre de 2015, correspondió la sustanciación de la causa a la doctora **Roxana Silva Chicaíza**.

Mediante la **Resolución N.º 004-2016-CCE** del 8 de junio de 2016, adoptada por el Pleno del Organismo, se designó a la abogada **Marién Segura Reascos**, como jueza constitucional.

La jueza sustanciadora, en providencia dictada el 22 de junio de 2017 a las 08:05, avocó conocimiento de la causa y ordenó notificar con el contenido de dicho auto a las partes procesales y terceros con interés.

#### **Norma cuya inconstitucionalidad se acusa**

La disposición acusada como inconstitucional es el artículo 15, inciso segundo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que determina lo siguiente:

Para la conformación de regiones se requerirá y garantizará obligatoriamente que exista equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas, en los términos establecidos en la Constitución, y que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del total del territorio nacional. Se crearán incentivos económicos y de otra índole para que las provincias se integren en regiones.

#### **Argumentos planteados en la demanda**

Los legitimados activos en su demanda se refieren a la inconstitucionalidad que a su criterio, adolece el artículo 15 inciso segundo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD), al transgredir el orden jerárquico de la aplicación de las normas establecido por la Constitución.

En tal sentido, señalan que la conformación de una región ~~autónoma~~ amazónica es una aspiración legítima en la búsqueda de un desarrollo integral que fortalezca los diferentes aspectos del convivir social, político y económico de la Amazonía. Indican que tal aspiración se basa en el derecho constitucional y en el anhelo de los pueblos amazónicos.

Por tanto, los accionantes sostienen que el marco constitucional establece que las regiones autónomas nacen como espacio territorial mediante la unión de dos o más provincias, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional; mientras que, según sostienen, el artículo 15 del COOTAD que se trata sobre la conformación de regiones, en la parte final del segundo inciso señala: “... que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del total del territorio nacional...”.

En tal virtud, los accionantes manifiestan que la norma impugnada, al determinar que el territorio no podrá superar el veinte por ciento del total del territorio nacional, estaría limitando el derecho garantizado por la Constitución a conformar regiones autónomas.

A su vez, citan artículos de la Constitución de la República, que se refieren al orden jerárquico de aplicación de las normas así como a la conformación de circunscripciones territoriales.

En cuanto a la inconstitucionalidad por la forma, los accionantes sostienen que la ley no puede contravenir lo dispuesto por la Constitución de la República; y que, por tanto, las leyes orgánicas se encuentran por debajo de la Constitución. Consideran que este es motivo suficiente para afirmar que el inciso segundo del artículo 15 del COOTAD resulta inconstitucional y, por tanto, carece de eficacia jurídica.

Además, los comparecientes refieren a la inconstitucionalidad por el fondo, y manifiestan que el contenido del inciso segundo del artículo 15 del COOTAD atenta contra las normas de la Constitución de la República, contenidas en sus artículos 250 y 257, que establecen que el territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta y

que este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley y que, en el marco de la organización político-administrativa, podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, las cuales ejercerán competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Agregan que, al instituir el COOTAD una prohibición respecto del porcentaje del territorio para conformar una región autónoma se estaría limitando un derecho y contraviniendo una disposición constitucional.

### **Pretensión**

Los legitimados activos, en función de los fundamentos de hecho y derecho expuestos en la demanda, solicitan:

... que declare la inconstitucionalidad del segundo inciso del Art. 15 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autónoma y Descentralización, publicado el 19 de octubre del 2010, mediante Registro Oficial No. 303. De conformidad con lo previsto en el artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y con el fin de evitar que, en nombre de una norma jerárquicamente inferior a la Constitución de la República en sus artículos 250 y 257, solicito que en el auto de calificación de la presente acción se disponga como medida cautelar la suspensión provisional del contenido del inciso segundo del Art.15 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización...

### **Intervenciones públicas y oficiales**

#### **Presidencia de la República del Ecuador**

El doctor Alexis Mera Giler, secretario jurídico de la presidencia de la República, en calidad de delegado del presidente de la República, comparece y señala que a través de la infundada demanda de inconstitucionalidad, los accionantes pretenden que se declare la inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 15 del COOTAD, por cuanto, a entender de los accionantes, se habría producido vicios de forma y de fondo; la cual incurriría supuestamente porque se habrían violentado los artículos 424, 425, 250 y 257 de la Constitución de la República del Ecuador.

El compareciente manifiesta que, conforme se desprende del número 7 del libelo presentado por los actores, la demanda de inconstitucionalidad se la formula única y exclusivamente en contra del presidente constitucional de la República y se solicita contar con un procurador general del Estado, añadiéndose en el punto 8 que el trámite a observarse es el establecido en el capítulo II, artículo 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En esta línea, el compareciente considera que, al dirigirse la demanda de inconstitucionalidad única y exclusivamente en contra del presidente constitucional de la República, se ha violentado, entre otras, la garantía del debido proceso constante en el numeral 7, letras a) y c), del artículo 76 de la Constitución de la República; así como, disposiciones expresas de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que determinan y establecen el trámite a observarse. A decir del compareciente, los accionantes conocen dicho trámite, pues es citado por aquellos. Por esta razón, considera que la demanda en referencia debe ser declarada improcedente y disponerse su archivo.

Además, señala que, a efectos de determinar si la disposición normativa impugnada mantiene conformidad con las diversas disposiciones constitucionales, así como las reglas para la interpretación y aplicación de las normas previstas en la Carta Fundamental y los principios que al efecto deben observarse, es necesario tomar en consideración a la Constitución de la República en su integridad, bajo las claras normas y principios que para el efecto consagran los artículos 3 y 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo cual indica, no hicieron los accionantes, ya que erróneamente citan disposiciones de la Constitución sin atender a su integridad, siendo por tanto infundada e improcedente.

Así, manifiesta respecto a la supuesta inconstitucionalidad por vicios de forma, que del expediente que corresponde remitir a la Asamblea Nacional, puede observarse que a efectos de la iniciativa legislativa y el posterior trámite de la ley impugnada, no se violentaron tales disposiciones constitucionales. Por lo tanto, considera que no existe inconstitucionalidad por la forma, ya que manifiesta que no corresponde considerar que una supuesta violación de las jerarquías normativas sería vicio de forma.

Respecto de la supuesta inconstitucionalidad por vicios de fondo, se refiere al argumento de los accionantes con relación a la vulneración de los artículos 250 y 257 de la Constitución de la República, toda vez que estos regularían de forma obligatoria la **manera** en que debe establecerse una circunscripción territorial especial. **Al respecto**, el compareciente indica que la disposición impugnada no vulnera de **manera** alguna lo establecido en las disposiciones constitucionales citadas por los accionantes, pues enfatiza, que es la propia Constitución de la República la que contempla varias disposiciones que facultan expresamente lo actuado.

Por otra parte, se refiere al artículo 245 de la Constitución de la República, que en la parte pertinente dispone: “La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización...”; además acude al artículo 257 de la Constitución de la República, que determina expresamente que las circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas constituyen un régimen especial que forma parte del “marco de la organización política administrativa”. **Por tanto**, señala que dichas normas constitucionales no pueden aplicarse **por sí solas**, pues deben guardar concordancia con otras disposiciones constitucionales; **entre** ellas, la prevista en el artículo 135 que otorga la facultad de iniciativa legislativa en la materia que ocupa al presidente de la República, quien podría cambiar la organización administrativa y política. Agrega que es en aquel sentido en el que debe observarse la norma y no como indebidamente consideran los actores.

Asimismo, sostiene que, si bien los artículos 250 y 257 de la Constitución de la República del Ecuador establecen en el contexto de la organización política administrativa del país, que debe otorgarse un tratamiento especial a la parte amazónica del Ecuador, no es cierto que su creación, estructura y administración debe regularse mediante ley, en este caso, de iniciativa del presidente.

El compareciente a su vez indica:

- a.- El Ecuador tiene una superficie de 283.561 km<sup>2</sup> y, la parte amazónica del Ecuador comprende más del 40% del total de la superficie.
- b.- El Estado, a fin de cumplir adecuadamente con sus finalidades, se encuentra organizado en la parte del litoral con 6 provincias (sólo basta citar que dicha área es de

aproximadamente 70.000 km<sup>2</sup>), en la parte de la región interandina con 11 provincias, en la parte insular con 1 provincia, y en la parte amazónica en 6 provincias, estos es, en el resto del Ecuador existen 18 provincias a fin de dotar adecuadamente de servicios a la comunidad y garantizar el adecuado cumplimiento de sus derechos.

c.- Frente al modelo inequitativo de desarrollo y a la forma irresponsable de manejo de recursos que regía con anterioridad en el país, que castigaba a la población que no se encontraba en las ciudades eje de desarrollo y permitía un consistente modelo concentrados de riqueza que condenaba al retraso en el resto del país...

Al respecto, agrega que el COOTAD, observando la disposición constitucional prevista en el artículo 245, prevé la conformación de diversas regiones autónomas. El COOTAD establece que dichas regiones y únicamente esas, conforme ha quedado señalado, deben conformarse por iniciativa de los Gobiernos Provinciales y aprobadas en Consulta Popular.

Por último, el compareciente señala que hay que observar que el artículo 250 de la Constitución de la República establece que, a efectos de la planificación, “y no con otro sentido como pretenden los equivocados accionantes”, la parte amazónica del Ecuador se debe considerar como una circunscripción territorial especial, que contempla una planificación integral, conforme el expreso mandato constitucional, y considere su particular ecosistema.

De las consideraciones expuestas, sostiene que la disposición impugnada no atenta contra el ordenamiento jurídico constitucional y que no se ha producido ningún vicio de inconstitucionalidad por el fondo o por la forma, como alegan los actores, así como que los argumentos en tal sentido carecen de fundamento, puesto que aquellos han efectuado una lectura y argumentación no integral; y por tanto, insuficiente e infundada en relación al texto constitucional y el texto de la disposición impugnada; por lo que solicita se deseche en su totalidad la demanda de inconstitucionalidad.

#### **Procuraduría General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio, delegado del procurador general del Estado, respecto a la acción de inconstitucionalidad planteada, expresa lo siguiente:

Que la parte accionante presenta su demanda y alega la inconstitucionalidad del artículo 15 inciso segundo del COOTAD por la forma y por el fondo, incurriendo en la inobservancia de las reglas previstas en el artículo 78 numeral 2 de la Ley Orgánica de **Garantías** Jurisdiccionales y Control Constitucional, concretamente. Así, indica **que al haberse presentado la demanda, luego de más de tres años de emitida la norma, ésta se tornaría improcedente por razón del tiempo.**

En cuanto a la inconstitucionalidad alegada por el fondo por los accionantes, señala **que en la normativa materia de impugnación queda establecida la planificación estratégica no solamente del ordenamiento territorial, sino además determina los elementos básicos de los planes de desarrollo y organiza la estructura institucional de los gobiernos autónomos descentralizados, mismos que permiten construir un país territorialmente equilibrado y solidario, contribuyendo así a estructurar sociedades solidarias, equitativas e incluyentes.**

En esta línea, señala **que el inciso segundo de la norma que se pretenda sea declarada inconstitucional, guarda conformidad con las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 244 y 245 de la Carta Fundamental, con observancia del artículo 427 *ibídem*, que dispone: “Las normas constitucionales se interpretarán por el tener literal que más se ajuste a la Constitución en su integridad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente...”.**

Además, manifiesta que la Constitución se sustenta en un objeto, establecer una relación mucho más equitativa y justa entre el Estado, el mercado y la sociedad, en armonía con la naturaleza. En este sentido, considera que la norma impugnada guarda armonía con disposiciones constitucionales que tutelan la correcta organización del territorio.

El compareciente **asimismo manifiesta que las normas objeto de impugnación no contrarían lo dispuesto por los artículos 250 y 257 de la Constitución de la República, puesto que de conformidad con lo prescrito en los artículos 242, 243, 244 y 245 *ibídem* y artículos 13, 14, 15 y 16 del COOTAD, la organización del territorio ecuatoriano se ve regulada bajo los principios de interculturalidad,**

plurinacionalidad; y, en general, los derechos colectivos ~~del~~ convivir social, político y económico de las regiones que conforman el territorio ecuatoriano.

Finalmente, ~~sostiene~~ que la demanda no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 79 numeral 5 letra b) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por cuanto, señala, no contiene fundamentos claros, ciertos, específicos y pertinentes por los cuales se considere que existe una incompatibilidad normativa respecto de las disposiciones constitucionales.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

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

### Naturaleza, objeto y alcance del control abstracto de constitucionalidad

El control abstracto de constitucionalidad pretende que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional. De esta manera, el principal objetivo de esta acción constituye el garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico para evitar que las normas promulgadas por el legislativo o por otras autoridades públicas con facultades normativas, contradigan lo dispuesto por las normas constitucionales.

Por tal motivo, conforme lo establece el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República y 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la Corte Constitucional es competente, <sup>1</sup>

para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma.

En aquel sentido, el control de la norma, desde el punto de vista formal, se realiza para determinar si en el proceso de formación que dio origen a la norma se cumplió con el procedimiento previsto por la Constitución, en tanto que el control de constitucionalidad de una norma por el fondo, se realiza analizando el contenido general de la norma o de alguno de sus preceptos con la finalidad de establecer si su contenido contraviene derechos, principios o reglas consagrados en la Constitución de la República.<sup>1</sup>

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

### Determinación y resolución del problema jurídico

#### Control formal

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

En atención a lo dispuesto en dicha norma, la Corte, en la sentencia N.º 001-17-SIN-CC, dentro del caso N.º 0032-16-IN, expuso:

Con relación al control de constitucionalidad por la forma de una norma que integra nuestro ordenamiento jurídico, el numeral segundo del artículo 78 de la Constitución de la República, determina que por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia, esto es, que para efectuar el control de constitucionalidad por la forma, es necesario que la norma impugnada haya sido expedida no más de un año contado a partir de la presentación de la demanda...<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 008-13-SIN-CC, caso N.º 0029-11-IN

<sup>2</sup> Véase también sentencias N.º 001-16-SIN-CC, dictada dentro de los casos N.º 0025-11-IN y 0021-12-IN; N.º 007-16-SIN-CC, dictada dentro del caso N.º 0029-13-IN.

Esto guarda conformidad con el criterio expuesto en la sentencia N.º 007-16-SIN-CC, dictada en el caso N.º 0029-13-IN, emitida por este Organismo, en la cual determinó lo siguiente:

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

En consecuencia y en observancia del artículo 78 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y la jurisprudencia citada en párrafos anteriores, la Corte Constitucional debe determinar en primer lugar que la demanda de inconstitucionalidad sea propuesta dentro del plazo legal señalado *ut supra*.

En el caso *sub examine*, la demanda de inconstitucionalidad ha sido presentada el 21 de agosto de 2014, y se dirige en contra del inciso segundo del artículo 15 del COOTAD, publicado en el Registro Oficial N.º 303, de 19 de octubre de 2010; es decir, excede en demasía el plazo señalado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esto es, el de un año a partir de la entrada en vigencia de la norma jurídica impugnada. En tal razón, no procede realizar un control formal.

### **Control material**

Una vez determinada la improcedencia del control formal en el presente caso, esta Corte Constitucional efectuará un control de constitucionalidad por el fondo, para lo cual, comenzará por referirse a los argumentos planteados por los accionantes, quienes determinan que el artículo 15, inciso segundo del COOTAD, habría violentado los artículos 424, 425, 250 y 257 de la Constitución de la República.

En cuanto al argumento respecto a la transgresión de los artículos 424 y 425 de la Constitución de la República, que determinan el principio de supremacía constitucional y la jerarquía de las normas, esta Corte Constitucional considera

que el argumento presentado resulta circular, ya que toda norma inconstitucional vulneraría los principios citados; y por tanto, fundamentar la inconstitucionalidad de una norma en que transgrede el principio de supremacía y subvierte la jerarquía del ordenamiento jurídico, porque la norma sería contraria a la Constitución, no permite avanzar en argumento alguno.

Por otra parte, respecto al argumento de los accionantes que se refieren a que la norma impugnada como inconstitucional violenta los artículos 250 y 257 *ibídem*, que tratan acerca de la conformación de circunscripciones territoriales; esta Corte considera pertinente plantear el siguiente problema jurídico:

**¿El artículo 15, inciso segundo del COOTAD, contraviene lo dispuesto en los artículos 250 y 257 de la Constitución de la República?**

Los accionantes plantean la demanda de inconstitucionalidad en contra de la norma legal contenida en el artículo 15 inciso segundo del COOTAD, que textualmente señala:

**Art. 15.- Conformación.-** Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en su conjunto sea superior al cinco por ciento (5%) de la población nacional formarán regiones de acuerdo con la Constitución y la Ley.

Para la conformación de regiones se requerirá y garantizará obligatoriamente que exista equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas, en los términos establecidos en la Constitución, y que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del total del territorio nacional. Se crearán incentivos económicos y de otra índole para que las provincias se integren en regiones.

El argumento central de los accionantes es que el artículo 15, inciso segundo del COOTAD atenta contra el derecho garantizado por la Constitución de la República, en sus artículos 250 y 257, los cuales disponen:

**Art. 250.-** El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y

culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*.

Art. 257.- En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones (El énfasis nos pertenece).

En este orden de ideas, se evidencia que la normativa constitucional transcrita establece, a efectos de la organización política y administrativa del país, que debe conformarse circunscripciones territoriales, así como determina el territorio y el tratamiento especial a la parte amazónica del Ecuador. Asimismo, determina que se establecerá por ley las normas de conformación, funcionamiento y competencias de las mentadas circunscripciones.

En el caso *in examine* se desprende que el artículo 15, inciso segundo del COOTAD, desarrolla el derecho para conformar, integrar o crear circunscripciones territoriales, estableciendo límites para ello, conforme lo establece la Constitución de la República, toda vez, que la Carta Suprema en el último inciso del artículo 257, delega a la ley establecer las normas de conformación, funcionamiento y competencias.

En tal sentido, esta Corte no observa que la imposición del límite territorial establecido en la norma infra constitucional vaya en contra de la capacidad de regular y dar contenido a un derecho por parte del legislador, quien puede ejercer su capacidad para regular de una forma amplia, dentro de los límites del marco constitucional, límite que en el presente caso no se observa que haya sido rebasado ni formal ni materialmente. Además, tampoco se observa ninguna

norma o principio constitucional a más de los alegados por los accionantes, que entre en colisión con dicha capacidad del legislador.

En otro orden de ideas, es importante evidenciar, que los accionantes en su fundamento sobre la inconstitucionalidad por el fondo, sostienen:

**El contenido del inciso segundo del Artículo 15 del COOTAD atenta contra el derecho garantizado por la Constitución de la República en sus artículos 250 y 257 que establecen que el territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta y que este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley y que en el marco de la organización política administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno del territorio autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos, entonces al instituir el COOTAD una prohibición respecto al porcentaje del territorio para conformar una región autónoma se está limitando un derecho y contraviniendo una disposición constitucional. (El énfasis nos corresponde)**

En este sentido, se evidencia que los accionantes se refieren a la conformación de regiones, conforme a su criterio, lo evidencia el inciso segundo del artículo 15 del COOTAD, lo cual es contrario con el contenido de las normas constitucionales que considera son violentadas por el artículo en mención, ya que los artículos 250 y 257, se refieren en lo principal a la conformación de circunscripciones territoriales.

En tal sentido, se desprende que la Constitución de la República, por un lado se refiere a la conformación de regiones, en los artículos 245, 246, 247, 251, entre otros; así como también determina en los artículos 60, 250 y 257 *ibídem*, la conformación de circunscripciones territoriales. En tal virtud, se evidencia que la conformación de regiones y de circunscripciones territoriales, se trata de dos unidades territoriales distintas.

En consecuencia de lo señalado, esta Corte observa que los accionantes se refieren a la conformación de regiones y por lo tanto, se debería considerar también los otros artículos que refieren sobre esto, es decir normas constitucionales que sí tienen que ver con lo que el artículo impugnado regula. Es decir, que los legitimados activos citan normas constitucionales que tratan sobre,

la conformación de circunscripciones territoriales, cuando el artículo alegado como inconstitucional trata acerca de la conformación de regiones, lo que determina una falta de congruencia temática entre la norma impugnada y las normas que el accionante busca, sirvan de parámetro.

En definitiva, por todo lo anterior, se colige que los accionantes presentan esta acción de inconstitucionalidad al encontrarse en desacuerdo con los parámetros establecidos en la Ley; no obstante, el hecho de su simple inconformidad o desacuerdo con los mismos, no implica que la norma sea inconstitucional, toda vez que ha sido el resultado del análisis realizado por el legislador, dentro del ejercicio de sus funciones y en cumplimiento de una tarea de regulación legal derivada por la propia Constitución.

### III. DECISION

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

### SENTENCIA

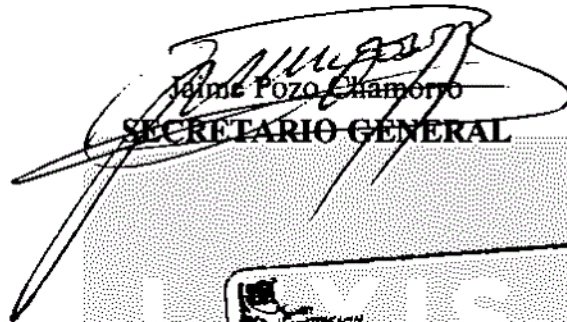
1. Negar la acción pública de inconstitucionalidad por el fondo del artículo 15, inciso segundo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Alfredo Ruiz Guzmán  
PRESIDENTE

  
Jaime Pozo Chango  
SECRETARIO GENERAL

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con nueve votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Tatiana Ordeñana Sierra, Maricela Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaíza, Manuel Viteri Olvera y Alfredo Ruiz Guzmán, en sesión del 16 de mayo del 2018. Lo certifico.

JPCH/mbm

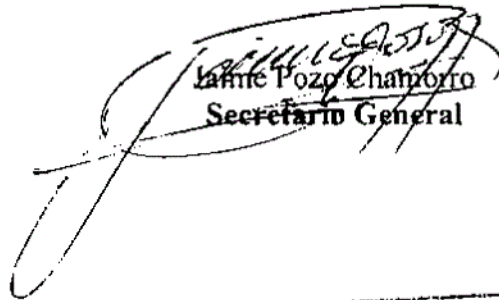
Jaime Pozo Chamorro  
SECRETARIO GENERAL



**CASO Nro. 0025-14-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día miércoles 06 de junio del dos mil dieciocho.- Lo certifico.

JPCh/LFJ

  
Jaime Pozo Chamorro  
Secretario General

