



**LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD COMO MECANISMO DE CONTROL  
ABSTRACTO: ANALISIS DE UN CASO CONCRETO.**

**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**AUTOR**

DR. RUBÉN CALLE IDROVO

**DIRECTOR**

DR. SEBASTIAN LOPEZ HIDALGO

**CUENCA, ECUADOR**

**2013**

## **Dedicatoria**

A mis padres, fuente inagotable de mis fortalezas.

## **Agradecimientos**

A mi hermana y hermanos, sobrina y sobrinos por respaldarme tesoneramente en los estudios.

Al Doctor Sebastian Lopez Hidalgo por sus apropiados criterios y valiosa dirección en este trabajo.

Al Doctor Vethowen Chica Arévalo por su apoyo incondicional.

## TABLA DE CONTENIDOS

Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos.....	iii
Tabla de Contenidos.....	iv
Resumen.....	vi
Abstract.....	vii
Introducción.....	1

### **CAPITULO I**

#### **EL CONTROL DE CONSTITUCIONAL EN EL ECUADOR**

1.1 Control abstracto - concentrado.....	4
1.2 Control concreto – difuso.....	8
1.3 Control mixto de constitucionalidad y la consulta de constitucionalidad.....	10
1.4 Control de constitucionalidad y la Corte Constitucional del Ecuador.....	14

### **CAPITULO II**

#### **CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS NORMATIVOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS CON EFECTOS GENERALES**

2.1 Control constitucional de actos normativos.....	21
2.2 Control constitucional de actos administrativos con efectos generales.....	26

2.3 Control constitucional de los actos administrativos con carácter particular y concreto.....	28
2.4 Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de los actos normativos y actos administrativos con efectos generales.....	32

### **CAPITULO III**

#### **ANALISIS CASO CONCRETO. ACCION ORDINARIA DE PROTECCION No. 18-12 PRESENTADO POR MARLENE CALLE IDROVO EN CONTRA DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION Y DISCIPLINA DEL CUERPO DE BOMBEROS DE GUALAQUIZA**

3.1 Análisis de la naturaleza jurídica del acto que contiene los valores a cobrarse por el otorgamiento de permisos de funcionamiento emanados del Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Gualaquiza.....	41
3.2 Constituye la acción ordinaria de protección un mecanismo idóneo de protección de derechos en relación al caso concreto?.....	43
3.3 Propuesta para el caso concreto.....	45

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>48</b>
--------------------------	-----------

#### **ANEXO**

Demanda de inconstitucionalidad.....	51
--------------------------------------	----

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>57</b>
--------------------------	-----------

## **RESUMEN**

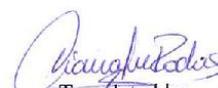
La defensa de la Constitución previsto en el sistema ecuatoriano ha experimentado cambios orientados a proveer de mayores herramientas de acción a los operadores de justicia constitucional, quienes superando la concepción primigenia de garantizar la supremacía constitucional tienen la función primordial de efectivizar los postulados constitucionales en defensa de derechos fundamentales.

En materia tributaria el accionar estatal se sujeta a estrictos principios de orden jurídico constitucional como el de reserva de ley, de igualdad, de motivación, de equidad, etc., cuya inobservancia ocasiona conflictos normativos susceptibles de ser superados mediante la figura de la acción popular de inconstitucionalidad tanto de los actos normativos como de los actos administrativos de efectos generales.

## ABSTRACT

The defense of the Constitution, which is contemplated in the Ecuadorian system, has experimented a series of changes oriented to provide more action tools to the operators of the judicial system, who must overcome the original conception of guaranteeing the supremacy of the constitution in order to make the defense of constitutional fundamental rights effective. Regarding tributary law, the state is subject to strict constitutional principles such as legal reservation, equality, motivation, equity, etc. The observance of these principles causes normative conflicts, which can be overcome through the popular figure of unconstitutionality of the normative and administrative acts.



  
Translated by,  
Diana Lec Rodas

## INTRODUCCION

La limitación del poder siempre ha sido una constante, la división bipartita de poderes preconizada por Locke y la tripartita de Montesquieu, los diferentes sistemas de control constitucional diseñados., etc., no son sino formas propias de controlar el poder. En el caso específico del control constitucional, este tema es profundizado con posterioridad al final de la segunda guerra mundial; pasando a constituirse, dentro de la moderna conceptualización del Estado Constitucional de Derecho, en uno de sus elementos definidores.

En esta escena –la de control- asume un rol preponderante las Constituciones al establecerse en el dispositivo fundamental que regula el control del poder entre las diferentes instancias; en los Estados modernos ya no es únicamente la ley (Estado de Derecho) sino la ley de leyes (Estado Constitucional)<sup>1</sup> conjuntamente con otros elementos -como el sistema político democrático- las que, imprimen un nuevo sello al constitucionalismo al prever controles eficaces al poder desarrollando ampliamente conceptos tales como democracia, libertades, derechos individuales, garantías individuales., etc., que a no dudarlo coadyuvan al ejercicio de un poder responsable.

Para el desarrollo del presente trabajo nos interesa el control constitucional jurídico, pues la defensa de la constitución se amplía a otros campos como son el control social y el control político. La defensa de la *norma normarum* por la vía del control constitucional jurídico, no existiría sin la presencia de ciertos principios como la supremacía constitucional y la fuerza normativa de la constitución<sup>2</sup>. No es suficiente que la Constitución ponga frenos a los excesos del poder haciéndoles constar en el texto, pues requiere que un organismo superior garantice tal supremacía y control, para eso precisamente existen los diferentes sistemas de control constitucional que constituyen el fundamento de la justicia constitucional.

---

<sup>1</sup> Luigi Ferrajoli, en su ensayo *“Pasado y Futuro del Estado de Derecho”*, trad. de Pilar Allegue, en Carbonell, Miguel (ed), *Neoconstitucionalismo(s)*, pp. 13-29 se refiere a estos dos modelos normativos como el modelo paleo-iuspositivista del Estado Legislativo de Derecho (Estado legal) y el modelo neo-iuspositivista del Estado Constitucional de Derecho (o Estado constitucional) en donde prevalecen las Constituciones rígidas y el control de constitucionalidad de las leyes ordinarias. Este cambio implica la nueva forma de concebir la idea democrática estableciendo límites y frenos al poder de la mayoría para evitar abusos en detrimento de la minoría.

<sup>2</sup> La Constitución ecuatoriana del 2008 recoge estos principios en los Arts. 424 y 426.

Nuestro país no ha terminado por alcanzar ese desarrollo que permita idealizar a la justicia constitucional como un aspecto cotidiano en el quehacer de los jueces al momento de absolver temas de carácter constitucional; con este trabajo pretendemos aportar mayores ideas para el debate en donde se acerque la nueva ingeniería constitucional a los resultados que todo estado constitucional de derechos pretende: la eficaz protección de los derechos fundamentales.

## CAPITULO I

### EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL ECUADOR

La supremacía constitucional no presenta mayor discusión<sup>3</sup>, es su efectivo control y garantías lo que se desarrolló con posterioridad a medida del avance de la discusión doctrinaria y de la cual emerge la justicia constitucional como garante del respeto a la Constitución a través de sus operadores (jueces constitucionales). En nuestro país la supremacía no encuentra su verdadera dimensión y contenido constitucional sino únicamente a partir de la Carta Política de 1897, antes de eso existía únicamente como mera referencia sin ninguna precisión jurídica<sup>4</sup>.

Connotado antecedente en la justicia ordinaria lo constituye el caso Irigoyen de 1887 en donde la Corte Suprema Marcial a pesar de la evidente contradicción entre una ley de 10 de julio de 1886 y la Constitución de 1884, razonó que la Constitución como tal no le otorgaba la facultad de dejar de aplicar la ley, así fuere inconstitucional; esto evidencia un deficiente control constitucional *a posteriori* por parte de los jueces, debido a que no se había desarrollado como principio rector de la justicia constitucional en el Ecuador: la supremacía constitucional.

En definitiva se pretendía aplicar la pena de muerte a Federico Irigoyen con fundamento en una ley del 10 de julio de 1886 que entraba en abierta contradicción con la abolición de la pena de muerte constante en la Constitución de 1884.

Fue precisamente el incipiente desarrollo en materia doctrinal constitucional nacional y la falta de precisión y claridad de la supremacía constitucional, así como la inexistencia de efectivos controles de constitucionalidad de las leyes que permitieron que se llegue a tal despropósito jurídico.

---

<sup>3</sup> De hecho la esencia del constitucionalismo la encontramos hace mucho tiempo atrás en la obra *Política* de Aristóteles, cuando manifestó que: “Las leyes deben conformarse a las constituciones, y no las constituciones a las leyes”.

<sup>4</sup> El Art. 73 de la Carta de 1830, dice: “Se conservaran en su fuerza y vigor las leyes civiles y orgánicas que rigen al presente en la parte que no se opongan a los principios aquí sancionados y cuanto contribuyan a facilitar el cumplimiento de esta Constitución”. La Carta Política de 1897 es más explícita al manifestar categóricamente en el Art. 132, que: “La Constitución es la Suprema Ley de la Republica, y cualesquiera leyes secundarias, decretos, reglamentos, órdenes, disposiciones o tratados públicos que estuvieren en contradicción, o se apartaren de su texto no surtirán efecto alguno”.

La cuestión de la supremacía constitucional<sup>5</sup> ha estado presente mucho más tiempo atrás que en lo que a la fuerza normativa concierne, pues la aplicación directa de la Constitución (fuerza normativa) halla su razón de ser en la misma supremacía. Tal valor hoy en día ha propiciado el desarrollo doctrinario de la justicia constitucional, en especial de lo que hemos dado en llamar la constitucionalización de los derechos, concibiéndose a la Constitución no únicamente como la reguladora de las relaciones entre los órganos del Estado y de este con los particulares; sino ampliándose su ámbito de regulación a las relaciones horizontales entre particulares.

La evolución de la garantía jurisdiccional de la Constitución como defensa efectiva de la misma, ha dado lugar al nacimiento de lo que conocemos como justicia constitucional que para el caso ecuatoriano en los momentos actuales manifestaremos que –conforme al modelo de control previsto- tenemos una Constitución garantista al contemplar un amplio abanico de garantías jurisdiccionales para la protección tanto de su parte orgánica como dogmática.

## **1.1 CONTROL ABSTRACTO – CONCENTRADO**

En relación al control sobre las normas tenemos un sistema abstracto cuando mediante vía directa (e.g acción pública de inconstitucionalidad) se realiza un control que tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia de las normas que componen el ordenamiento jurídico, realizando una depuración y expulsión de aquellas incompatibles tanto por el fondo como por la forma con los contenidos de la Constitución.

Denominamos control concentrado -tomando como fundamento los trabajos realizados por Kelsen- aquel sistema de control de constitucionalidad donde un órgano determinado y especializado (denominado Corte, Tribunal o Consejo), tiene

---

<sup>5</sup> La supremacía ha permitido, si se quiere, el desarrollo de otros valores fundamentales de las cartas políticas; de este principio se ha desprendido e.g. la fuerza normativa de la Constitución que supera la consideración de ser un simple texto preceptivo de buenas intenciones a convertirse en un instrumento normativo – regulador de las relaciones políticas y sociales que posibilitan en forma activa cumplir con los objetivos que el poder debe realizar. La supremacía determina el sistema de fuentes formales del derecho pues en una especie de encadenamiento todas las normas infraconstitucionales deben guardar conformidad con los contenidos constitucionales, en las cuales encuentra su configuración y valor.

facultad exclusiva de realizar tal actividad, ejerciendo funciones jurisdiccionales y teniendo sus miembros la calidad de jueces.

Kelsen, para construir su modelo encontró su punto de partida en la consideración de que el orden jurídico posee una construcción escalonada –a manera de pirámide-, en cuya cúspide se encuentra la Constitución la cual se constituye en el fundamento y determinación de validez de las normas infraconstitucionales, dotándole a la pluralidad de normas dentro de un Estado de unidad y concatenación.

Estos apuntes sirvieron al eminente jurista austriaco para que desarrollara su teoría de la garantía jurisdiccional de la Constitución o justicia constitucional en donde, - para garantizar el valor intrínseco de la Constitución- se hace necesario contar con controles que viabilicen tal supremacía.

Con fundamento en el modelo base propugnado por Hans Kelsen, pasamos a repasar el desarrollo de este sistema de control en el Ecuador con estricta consideración a que el modelo debidamente desarrollado solamente se lo conoce a partir de la promulgación de la Constitución Austriaca del 1 de octubre de 1920 y los posteriores estudios expuesto en su famosa ponencia sobre “*La garantía jurisdiccional de la Constitución*” presentada en octubre de 1928 en el Instituto Internacional de Derecho Público en la ciudad de París.

En el caso del Ecuador, la primera Constitución –la de 1830- ligeramente se refiere, en forma general, a temas de control constitucional cuando se proclama en el Art. 73 la vigencia de las normas que no contravengan los principios constitucionales<sup>6</sup>; de ahí en mas no existe (salvo el juramento de fidelidad a la Constitución de los funcionarios públicos), aspectos de relevancia constitucional que nos permitan deducir que existía un verdadero y efectivo control<sup>7</sup>.

En un paréntesis comprendido entre las Constituciones de 1869 y 1878, la Corte Suprema ejerció un control jurisdiccional previo de los proyectos de ley, esta facultad de control se vio fortalecida en 1929 cuando se estableció que la Corte

---

<sup>6</sup> Del contenido de este articulado se puede inferir que se proclama la supremacía constitucional.

<sup>7</sup> En esta primera Constitución el Consejo de Estado al dictaminar sobre la sanción de las leyes de alguna manera ejercía una determinada influencia preventiva al nacimiento de la ley (Art. 44). Como dato aportamos que en la Constitución Quiteña de 1812 en el Art. 10 se señala específicamente como guardián de la Constitución a un órgano denominado Supremo Congreso, previendo de esta manera un control eminentemente político.

Suprema debía pronunciarse *a priori* en última y definitiva instancia por sobre lo que el Congreso Nacional considere<sup>8</sup>.

El control político de la Constitución, concentrado básicamente en el parlamento, tuvo su vigencia en el país hasta la efímera aparición del Tribunal de Garantías Constitucionales –con características defectuosas, peculiares y propias diferentes al modelo kelseniano- en el año de 1945<sup>9</sup>; y, al contrario de lo que se piensa el control preventivo -que como facultad se lo traslado de la Corte Suprema al reciente Tribunal- resulto ser en realidad un primer ensayo que no prosperó por su malhadada concepción y diseño.

Antes de eso, el control en sede jurisdiccional desde la fundación del Ecuador como tal no existía, dispersándose un control incipiente entre el Parlamento, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia<sup>10</sup>. Sin embargo no comprendemos ni se explica cómo es que se crea en el año de 1945 un Tribunal de Garantías Constitucional con funciones tan limitadas, quedando en la práctica el auténtico control –de naturaleza política y no jurisdiccional- en la función legislativa<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> El dejar de existir en la Constitución de 1884, esta facultad de control a priori -por parte de la Corte Suprema- fue lo que propicio que se dicte la inconstitucional ley del 10 de julio de 1886 que se pretendía aplicar en el caso Irigoyen.

<sup>9</sup> El Tribunal de Garantías Constitucionales únicamente podía suspender la vigencia de una ley o precepto legal considerado inconstitucional, correspondiéndole exclusivamente al Congreso pronunciarse definitivamente sobre tal aspecto con efecto *erga omnes*, resultando que al final tal órgano político se convertía en juez y parte. Recordemos que en un modelo kelseniano puro -al estilo de la Constitución Austriaca de 1920 y en los posteriores estudios expuestos en el Instituto Internacional de Derecho Público de París en octubre de 1928- el Tribunal debería resolver la inconstitucionalidad o no de las leyes ejerciendo el control abstracto. Consideramos que lo interesante de esta reforma radica en empezar a utilizar el control eminentemente jurisdiccional y especializado de las leyes, aunque el Congreso seguía manteniendo la última palabra.

<sup>10</sup> Un control constitucional de carácter político, *a grosso modo*, lo tenemos por primera vez en el Art. 82 Numeral 1 de la Constitución de 1851 en donde entre las facultades del Consejo de Estado se determina: “Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, bajo su responsabilidad, en caso de omisión, las reclamaciones correspondientes hasta por segunda vez; y dar cuenta a la Asamblea Nacional en su próxima reunión”.

<sup>11</sup> Para dilucidar esto nos parece acertado el criterio del maestro Hernán Salgado Pesantez cuando en el artículo *Los modelos de la Justicia Constitucional* en “*Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana*”, Corporación Editora Nacional, Quito, 2005, primera edición, pp. 41-42., es del criterio que la explicación radica en la confusión de creer que: “la soberanía reside en el Legislativo... que impedía a su vez aceptar la doctrina de la Justicia Constitucional, pues mal podía existir un órgano –diferente del Legislativo- que se pronunciara de modo definitivo sobre la constitucionalidad de las leyes; esta decisión debía permanecer en la Función Legislativa, en el Congreso Nacional. Y esta fue la principal deficiencia de la justicia constitucional ecuatoriana.”.

Apenas al año siguiente -1946- y sin ni siquiera estructurarse, el Tribunal de Garantías Constitucionales -inspirado en el Tribunal de Garantías Constitucionales español de 1931- desaparece, hasta ser nuevamente reinstaurado en la Constitución de 1967<sup>12</sup> pero ostensiblemente debilitado y con facultades y atribuciones diferentes a las de 1945, en la Constitución de 1946 perdura el control exclusivo de la constitucionalidad en manos de la función legislativa. En la ingeniería constitucional de 1967 el Congreso Nacional (compuesto de Senado y de la Cámara de Diputados) mantenía el control concentrado constitucional de las leyes.

La primera Constitución después del retorno a la democracia -la de 1979- dejaba el control de constitucionalidad de las leyes y actos normativos en manos de la Cámara Nacional de Representantes o en su receso del Plenario de las Comisiones Legislativas, pero reconociendo la facultad de que la Corte Suprema podía suspender total y parcialmente, de oficio o a petición de parte, las leyes, ordenanzas o decretos considerados inconstitucionales por el fondo o por la forma hasta el pronunciamiento definitivo del órgano legislativo.

Conjuntamente con este débil control, el novísimo Tribunal de Garantías Constitucionales, podía formular únicamente “observaciones” a decretos, acuerdos, reglamentos o resoluciones que violenten la Constitución, mas no a leyes inconstitucionales, pues conceder tal facultad a un órgano de reciente creación –en un sistema parlamentario- sería desconocer la elección democrática contenida en la Cámara Nacional de Representantes. En definitiva en el Tribunal se mantenía el control de los actos del ejecutivo pero no del legislativo.

Con posterioridad –en la Constitución de 1984- se otorga al Tribunal de Garantías Constitucionales las facultades anteriormente previstas a favor de la Corte Suprema, pero conservando aún el conocimiento y decisión final el Congreso Nacional o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas.

En el año de 1992 el control constitucional se judicializa al crearse la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, quien en última y definitiva instancia resuelve con efectos generales las demandas de inconstitucionalidad de leyes, decreto – leyes, decretos, resoluciones, acuerdos u ordenanzas presentadas previamente al Tribunal de Garantías Constitucionales; en definitiva con este modelo el Tribunal de Garantías Constitucionales continuaba supeditado al

---

<sup>12</sup> Este Tribunal existió formalmente hasta junio de 1970, año en el que el entonces Presidente de la República, Dr. José María Velasco Ibarra se declara dictador.

pronunciamiento de otras instancias y relegado en aspectos de justicia constitucional a ser un tribunal de primera instancia.

Con la reforma acaecida en el año de 1996 desaparece la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y Tribunal de Garantías Constitucionales para dar paso al Tribunal Constitucional, que con atribuciones ampliadas, se constituye en el controlador definitivo de la constitucionalidad<sup>13</sup>.

En la Constitución de 1998 se mantuvo el modelo de control abstracto previsto en la reforma constitucional de 1996, pero se reformó el control concentrado al descentralizarlo a todos los jueces<sup>14</sup>, otorgándoles la facultad de inaplicar los preceptos normativos que sean contrarios tanto a la Constitución como a los tratados y convenios internacionales<sup>15</sup>.

## 1.2 CONTROL CONCRETO - DIFUSO

El control concreto es aquel que se lo ejerce por todos los jueces *a posteriori* –vía incidental- al pronunciarse sobre un caso determinado. Hablamos de control difuso o descentralizado porque es ejercido por jueces ordinarios sobre casos concretos, cuyos pronunciamientos tienen efectos interpartes. Este modelo puro es el que corresponde a los Estados Unidos a través del *judicial review*<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Las reformas de 1996 tuvo como antecedente el trabajo de una denominada Comisión de Juristas y Constitucionalistas conformada en el año de 1994, que entre otros estuvo integrada por Gil Barragán Romero, Juan Larrea Holguín y Hernán Salgado Pesantez.

<sup>14</sup> En el Art. 172 de la Carta Política, publicada en el Registro Oficial No. 2 del 13 de febrero de 1997, el control difuso descansaba en las salas de la Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de última instancia. Posteriormente, en el Art. 274 de la Constitución de 1998, se consagró: "Cualquier juez o tribunal, en las causas que conozca, podrá declarar inaplicable, de oficio o a petición de parte, un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los tratados y convenios internacionales, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido. Esta declaración no tendrá fuerza obligatoria sino en las causas en que se pronunciare. El juez, tribunal o sala presentará un informe sobre la declaratoria de inconstitucionalidad, para que el Tribunal Constitucional resuelva con carácter general y obligatorio".

<sup>15</sup> Luis Fernando Torres, *Legitimidad de la Justicia Constitucional*, Librería Jurídica Cevallos, Quito, 2003, primera edición, pp. 20-21.

<sup>16</sup> El término genérico tiene por traducción, en un sentido no estricto, el de: control de constitucionalidad. En un sentido más amplio y para lo que queremos ilustrar en este trabajo se

Algunos autores han encontrado los orígenes o antecedentes remotos de este sistema de control, antes de la celeberrima sentencia *Marbury vs Madison*, en la sentencia que tuvo lugar en febrero del 1610 dictada por el *Chief Justice* Edward Coke en la controversia denominada *The College of Physicians v. Dr. Thomas Bonham*, en la cual se determina el valor supremo de las normas del *common law* en relación con otras en donde los jueces en los casos concretos asumen los roles de controladores frente a las normas del parlamento. Por supuesto esta doctrina no prosperó por la tradicional cultura británica parlamentaria, en donde los *Act of Parlements* no se encuentran sometidos a control alguno.

En el año de 1967 se da el primer paso de control difuso al facultársele a la Corte Suprema, en los casos particulares que conozca, declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución; declaración que se limitaba al caso concreto y con efectos particulares. Del contenido del articulado se desprende que este control a su vez no estaba condicionada al posterior pronunciamiento del Congreso Nacional<sup>17</sup>, salvo el caso cuando la Corte Suprema suspenda total o parcialmente, de oficio o a petición de parte los efectos de una ley, ordenanza o decreto que fuere inconstitucional por la forma o por el fondo, caso este último en el que se requería que tal medida –adoptada por la Corte Suprema- sea sometida a conocimiento y resolución del ente legislativo.

En la Constitución de 1979 se mantiene el mismo modelo al reconocerle un restringido control en concreto en cabeza de la Corte Suprema. Podríamos considerar este modelo –conjuntamente con el de 1967- como cercanos al norteamericano del *judicial review* que se ensayaron en nuestro país hasta ese momento, si bien no se constituyó en un sistema eminentemente puro fue debido a que la facultad de la inaplicación no se extendió a todos los jueces. En las siguientes líneas veremos como este control varia y se supedita al pronunciamiento de un organismo de mayor jerarquía, hasta que en el año de 1998 se pone en vigencia un sistema propio de control difuso al permitir que todos los jueces ordinarios puedan inaplicar preceptos jurídicos, pero con la obligación de remitir un

---

podría traducir como el control judicial de los actos normativos mediante la facultad de declarar inconstitucional la ley en el caso concreto.

<sup>17</sup> En esta modalidad de control si bien no la tenían todos los jueces ordinarios está claro que constituyó, a no dudarlo, de los más efectivos por no encontrarse supeditado al pronunciamiento posterior de ningún organismo.

informe de la declaratoria de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional, para que resuelva con efectos *erga omnes*.

En la Constitución de 1984 se extiende el control en concreto a las Salas de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Fiscal o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al facultarles inaplicar cualquier precepto legal contrario a la ley de leyes, sin perjuicio de fallar sobre lo controvertido y con efectos *inter partes*. A su vez esta resolución debía ser conocida por el Tribunal de la Corte Suprema en pleno para que, de aceptar el criterio, lo remita al Tribunal de Garantías Constitucionales y este a su vez al ente legislativo para un pronunciamiento final.

En la Constitución de 1993 –con base en las reformas constitucionales del año de 1992- se mantiene el mismo sistema que su antecesora, con la variedad de que el control concreto recaía -además de las Salas de la Corte Suprema- en todos los Tribunales de última instancia y su pronunciamiento era objeto de revisión por parte de la recientemente creada Sala Constitucional de la Corte Suprema, cuyas resoluciones eran definitivas y con efectos *erga omnes*.

En el año de 1996 el control descentralizado de constitucionalidad no se alteró sino únicamente en que la última palabra en este sistema lo tenía el naciente Tribunal Constitucional.

En el año de 1998 –como tenemos manifestado- se modificó el modelo de control al otorgarles a todos los jueces ordinarios la facultad de inaplicar cualquier precepto jurídico en asuntos particulares, con la obligación de elevar un informe de la declaratoria de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional.

Como vemos en el caso del Ecuador el nacimiento y posterior evolución de esta clase de control –desde 1967- ha pasado por diversas etapas hasta que en el año de 2008 se establece la consulta de constitucionalidad, desapareciendo la inaplicabilidad como facultad de control descentralizado de los jueces ordinarios.

### **1.3 CONTROL MIXTO DE CONSTITUCIONALIDAD Y LA CONSULTA DE CONSTITUCIONALIDAD**

Cuando estamos frente a combinaciones de los dos sistemas de control indicados, decimos que tenemos un control de carácter mixto al tener por un lado a un órgano

especializado que efectúa control abstracto de la constitucionalidad y por el otro lado se prevé la existencia de jueces ordinarios que ejercen control concreto de las normas sobre un caso en singular. En todo caso, ni en nuestro país ni en otros, coexisten modelos puros -norteamericano o europeo- pues lo que se deja entrever son variaciones y ensayos a lo largo del tiempo que han ido imprimiendo nuestra propia realidad constitucional; por otro lado nuestras débiles instituciones -de reciente creación conforme a la reingeniería constitucional prevista en la Constitución de Montecristi- no han permitido que un control constitucional eficiente tenga lugar hasta el día de hoy.

Actualmente en el Ecuador opera un control abstracto y concentrado en la Corte Constitucional que converge con la justicia ordinaria al prever un control semiconcreto (para el análisis tomamos como referente el sistema norteamericano con la condición particularísima de que en el Ecuador los jueces solo pueden suspender tramites y no inaplicar normas jurídicas). Con esta consideración manifestaremos que no tenemos en el país un solo sistema de control pues existe presencia de los dos considerados históricos como son el norteamericano y el europeo.

La Corte Constitucional de Transición no disponía de facultades de consulta e interpretación cuando se presentaren vacíos constitucionales, por lo que llama la atención las absoluciones que en los años 2008 y 2009 la Corte Constitucional de Transición emitió, ante las peticiones de algunos asambleístas integrantes de la Comisión Legislativa y de Fiscalización (el denominado “Congresillo”) y del Consejo Nacional Electoral, pronunciándose en el sentido que el Consejo de la Judicatura (el de la transición) se podía integrar en lugar de siete -como está previsto- por nueve vocales de conformidad con la actual Carta Magna. Es decir se faculta que las instituciones que estaban en transición pasen a conformarse de acuerdo con la nueva estructura constitucional, situación a todas luces inconstitucional, pues la nueva conformación -la de los nueve vocales- estaba prevista para el primer Consejo de la Judicatura que pasaría a remplazar al de la Transición que estaba conformado por siete.

Después de todo esto, en el año 2009 se expide la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>18</sup>, la cual establece en su Art. 154 la acción

---

<sup>18</sup> R.O Segundo Suplemento No. 52 del 22 de Octubre del 2009. Fue uno de los primeros cuerpos legales de la naciente Asamblea Nacional.

de interpretación constitucional como atribución de la Corte Constitucional, pero circunscribiéndola a la parte orgánica -consideramos que también debió extenderse a la parte dogmática- y siempre que no exista ley que desarrolle el tema objeto de interpretación, un análisis mayor de este aspecto rebasa el objeto de este trabajo sin embargo consideramos que esta Ley debió preceder a la absolución de consultas realizados en el 2008 y 2009 por la Corte Constitucional de Transición a las cuales hemos hecho mención líneas arriba.

El único caso en el que la Corte tiene facultades para absolver consultas es el establecido en el Art. 428 de la Constitución de la República<sup>19</sup>, este *sui generis* proceso no aparece en los anteriores modelos de control, decimos *sui generis*, pues en veces pasadas lo que se previó fue que las salas de la Corte Suprema y los tribunales de última instancia -en un primer momento- inapliquen las leyes, luego se pasó a una facultad de inaplicación de cualquier precepto jurídico en asuntos particulares para todos los jueces ordinarios, de oficio o a petición de parte, tal y como fue el caso del modelo de control desconcentrado establecido en la Constitución de 1998. En todo caso la inaplicación debía ser siempre informada a un organismo superior para que resuelva en definitiva instancia a partir del modelo instaurado en 1984. Por el contrario en las Constituciones de 1967 y 1979 -modelos que más se acercaron al difuso norteamericano- la inaplicación no estaba sujeta al pronunciamiento posterior de otros organismos.

En el Ecuador han existido separada y conjuntamente la suspensión y la inaplicación en forma indistinta a partir del año de 1967<sup>20</sup>. Hoy en día ha desaparecido la inaplicación de los preceptos jurídicos -modelo del año 1998- y se ha mantenido únicamente el de la suspensión del trámite. En el modelo del año 2008 la suspensión del trámite opera en los conflicto de toda norma jurídica y no se circunscribe únicamente a la ley, el cambio se produce al transitarse de la inaplicación de la norma a la suspensión del trámite.

El diseño previsto en el Art. 428 se acciona en forma incidental dentro de un proceso judicial y sujeto a la resolución de dos órganos diferentes, en primera

---

<sup>19</sup> El Art. 428 de la actual Constitución, contiene el siguiente texto: “Cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días, resolverá sobre la inconstitucionalidad de la norma”.

<sup>20</sup> En este primer ensayo de control difuso coexistieron la suspensión y la inaplicación.

instancia lo conoce cualquier juez de primera instancia y en una fase posterior y definitiva, mediante consulta, la Corte Constitucional resuelve sobre la inconstitucionalidad o no de la norma cuestionada. Podemos afirmar que lo que opera en el Art. 428 en análisis es un control concentrado concreto, pues se encuentra concentrado en la Corte Constitucional (en referencia al órgano final que hace el control) y concreto por cuanto se origina y tiene efectos solo para el caso en particular.

El análisis que haga el juez de primera instancia es fundamental para accionar este control, pues en este primer momento -ante el juez constitucional- es que tiene que existir en su análisis la duda razonable y motivada de que una norma jurídica contradice a la Constitución y a los instrumentos internacionales de derechos humanos. El juez a quo debe empezar interpretando la norma en cuestión para que, luego de un proceso riguroso de análisis determinar su inconformidad o no con la Constitución, quedando claro que la duda en la mente del juez ordinario no puede ser asumida en forma ligera; la inquietud surge en saber que sucede si no existe duda en el criterio del juez ordinario de que una ley es inconstitucional, acaso, tomando en consideración los artículos de la Carta Magna que se refieren a la supremacía constitucional, jerarquía normativa y fuerza normativa deberían los jueces inaplicarla conforme al criterio del profesor Agustín Grijalva<sup>21</sup>.

Somos del parecer que no procedería la inaplicación pues los jueces expresamente no tienen tal facultad constitucional ni legal sino únicamente la de suspender el trámite de la causa, es decir en el Ecuador no existe el control denominado en la doctrina como “acción de inaplicación”, “excepción de inconstitucionalidad” o “control de constitucionalidad por vía de excepción” ; con todo la Corte Constitucional en la sentencia No. 001-13-SCN-CC<sup>22</sup> es del criterio que aunque exista certeza de inconstitucionalidad un juez ordinario no la puede inaplicar como sucedía con el modelo contenido en la Carta Política de 1998.

La sentencia en mención viene a ser la más importante en aspectos jurisprudenciales, pues previa a la misma, la Corte no se había pronunciado sobre el tema de la consulta de norma dentro del control concreto. La Corte además señala tres requisitos que debe contener la consulta como son:

---

<sup>21</sup> Grijalva Jiménez, Agustín. *Constitucionalismo en Ecuador*, Quito, Corte Constitucional para el periodo de transición, Centro de Estudios para la difusión del Derecho Constitucional. 2012, pp. 194.

<sup>22</sup> R.O No. 890 Segundo Suplemento del 13 de Febrero del 2013.

- a) La identificación del enunciado normativo pertinente cuya constitucionalidad se consulta;
- b) Identificación de los principios o reglas constitucionales que se presumen infringidos, y las circunstancias, motivos y razones por las cuales dichos principios resultarían infringidos; y,
- c) Explicación y fundamentación clara y precisa de la relevancia de la disposición normativa cuya constitucionalidad se consulta, respecto de la decisión definitiva de un caso concreto, o la imposibilidad de continuar con el procedimiento de aplicar dicho enunciado.

En la sentencia se aprecia como en el literal c) la relevancia es un aspecto medular pues constituye el nexo entre la justicia ordinaria y la justicia constitucional, en la cual se requiere de un examen exhaustivo y debidamente argumentado por parte de los jueces que ejercen el control concreto para lograr llevar con éxito una consulta de norma al máximo órgano de control constitucional.

#### **1.4 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

En Ecuador la defensa de la constitución no se circunscribió –en un principio- a ningún control eminentemente judicial, sino descansó en entidades de fuerte composición política como cuando actuaron la Función Legislativa y el Consejo de Estado. En muchas de las Constituciones las formas de control no han adoptado figuras conformes a los esquemas desarrollados por el pensamiento de Kelsen o del Juez Marshall, por el contrario el manejo de esta importante institución ha estado supeditado a los vaivenes de la política del momento, un ejemplo claro de lo manifestado lo constituye el Tribunal de Garantías Constitucionales instaurado en el año de 1945, que tuvo como finalidad el de controlar el actuar del Poder Ejecutivo mas no la de cumplir con un control concreto cabal de constitucionalidad de las leyes, la cual permanecía aún en la denominada “esfera de la soberanía parlamentaria”.

La consideración de la Constitución como el principal instrumento político organizador del Estado, basado en las ideas primigenias de la Revolución Francesa y de la Constitución de Cádiz demostraban claramente la aceptación en cierto

grado de la supremacía constitucional, pero circunscrita a una defensa de carácter eminentemente político y no jurídico, de allí que solamente hasta 1996 con la conformación del Tribunal Constitucional<sup>23</sup> es que se puede hablar de una justicia constitucional ecuatoriana primigenia, pues antes los ensayos de protección solamente –salvo la atribución de control preventivo de la Corte Suprema contenidos en las Constituciones de los de 1869, 1878 y 1929- constituyeron débiles intentos de control totalmente alejados de los principios de la justicia constitucional.

Hoy en día el control judicial de la Constitución recae estrictamente en la Corte Constitucional y en los jueces ordinarios al actuar como jueces constitucionales, – esto es al conocer de las garantías constitucionales y en cuanto al ejercicio del control difuso *sui generis* contenido en el Art. 428 de la Constitución- dejando un debilitado control político de la Constitución en manos de la Asamblea Nacional mediante la figura del juicio político, y decimos debilitado porque en el juicio político al Presidente y Vicepresidente existe una etapa donde la Corte Constitucional debe dictaminar para continuar con el procedimiento<sup>24</sup>.

El control constitucional preventivo o *ex ante* lo constituyen principalmente las objeciones presidenciales totales o parciales a los proyectos de ley por motivos de inconstitucionalidad, los tratados internacionales que requieren aprobación legislativa, las convocatorias a consultas populares (e.g. revocatorias de mandato) de carácter nacional o a nivel seccional, el procedimiento de proyectos de enmiendas o reformas a la Constitución, los proyectos de Estatutos de Autonomía, dictámenes de admisibilidad en caso de enjuiciamiento político al Presidente o Vicepresidente de la República, dictamen en caso de que la Asamblea Nacional

---

<sup>23</sup> El Congreso Nacional en una trascendental reforma constitucional, procede a suprimir el Tribunal de Garantías Constitucionales y la Sala Constitucional de la Corte Suprema, estableciendo en su lugar el Tribunal Constitucional. Sin embargo, la facultad de interpretar la Constitución la mantiene el legislativo a través de la expedición de leyes interpretativas.

<sup>24</sup> Consideramos importantes en el ensayo denominado *Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana*, pág. 4., las aseveraciones de Hernán Salgado Pesantes cuando manifiesta: “El objeto inmediato del control político puede ser un acto o conducta política concreta o una actuación política general. A través del control político de ese acto o conducta se está controlando al órgano del cual emana o al que le es imputable. Esto es diferente de lo que sucede en el control jurídico, que no puede ser entendido como un control sobre el órgano (por ejemplo, cuando el Tribunal Constitucional controla una ley no está controlando al Congreso, sino al ordenamiento jurídico)”. Por su parte el Dr. Diego Valadés es categórico en afirmar que: “Con los instrumentos del control político del poder se protege esencialmente a los destinatarios de la Constitución; con los instrumentos de control jurídico del poder se protege fundamentalmente a la Constitución”. *El Control del Poder*, Universidad Autónoma de México, Dr. Diego Valadés pag. 130.

pretenda destituir al Presidente por arrogarse funciones que no le corresponden y dictamen cuando el Presidente decida disolver la Asamblea Nacional por haberse arrogado funciones que no le competan y para que mientras se instale la nueva Asamblea Nacional pueda expedir decretos-leyes de urgencia económica<sup>25</sup>; en todos los demás casos el control es reparador o a posteriori, bajo esta consideración –la del momento en que se da el control- nuestro sistema es considerado mixto pues participa de un control preventivo y posterior.

La primera Corte Constitucional –no la Corte Constitucional para el periodo de Transición que se autoproclamó de Tribunal en Corte- deberá canalizar los verdaderos cambios sociales y políticos que la Constitución de Montecristi exige, por el momento las políticas públicas han superado las especialísimas tareas encomendadas a este órgano constitucional, ha sido esta garantía administrativa constitucional la que por el momento ha desbordado y tomado un papel protagónico y determinante de cumplimiento a los mandatos constitucionales<sup>26</sup>.

Las Cortes definitivamente se legitiman en sus decisiones, sentencias como la de consulta de norma deben ser más frecuentes, pues las dudas en la aplicación de la

---

<sup>25</sup> El Art. 438 de la Constitución, prescribe: “La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley: 1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional. 2. Convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados. 3. Objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes.”. El control previo de los procedimientos de enmienda o reformas a la Constitución, se encuentra previsto en el Art. 443 de la Constitución que dice: “La Corte Constitucional calificará cuál de los procedimientos previstos en este Capítulo corresponde a cada caso.”. El Art. 129 inciso quinto de la Constitución, en relación a los requisitos previo al inicio del juicio político del Presidente o Vicepresidente de la República, dice: “Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional...”. Para la destitución del Presidente de la República el Art. 130 numeral 1, manifiesta que procede: “1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.”. El Art. 148, expresamente prevé: “La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna. Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato. En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos periodos. Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos - leyes de urgencia económica que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.”.

<sup>26</sup> Las otras garantías previstas en la Constitución son las normativas, las institucionales o administrativas y las jurisdiccionales.

Constitución -que aún siguen siendo profundas- se deben solucionar con sendos pronunciamientos jurisprudenciales, de este modo podemos evitar de que, ante la inacción de la Corte en ciertos temas, se prevean otras salidas como la posible limitación a la garantía de la acción de protección que se avizora como una seria intención por parte del Ejecutivo. La tarea de direccionar las diferentes garantías constitucionales es de la Corte, en este caso concreto –la de la posible limitación de la acción de protección- se deben sentar principios por medio de la jurisprudencia constitucional, ejerciendo más activamente –como no se la ha ejercido hasta ahora- la facultad contenida en el artículo 436 numeral 6 de la Carta Política<sup>27</sup>.

El debate también se ha circunscrito en la consideración de si las decisiones de los tribunales o cortes constitucionales deberían tener el suficiente grado de decisión como para expulsar del ordenamiento jurídico las normas originadas en el parlamento. En cuanto al control de las normas infralegales –tema central de este trabajo, que pasamos a continuación a desarrollar-, concretamente a los actos normativos y actos administrativos que emanan de las resoluciones de los Consejos de Administración y Vigilancia de los Cuerpos de Bomberos, consideramos que la discusión no tiene mayor relevancia pues tales actos son producto del ejercicio de las facultades contenidas previamente en una ley. Es decir no existe contraposición entre la justicia constitucional y soberanía popular en el control que se ejerce sobre los actos que emanan de los Cuerpos de Bomberos o de cualquier otro acto de naturaleza infralegal que provenga de autoridad pública, que por el contrario si lo encontraríamos en el control abstracto de constitucional de una ley.

---

<sup>27</sup> El artículo 436, numeral 6 de la Constitución de Montecristi, expresamente menciona entre las atribuciones de la Corte la de: “Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las **acciones de protección**, cumplimiento, habeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión”. Lo resaltado nos corresponde. Hasta el momento la Corte Constitucional solo ha emitido dos sentencias de jurisprudencia vinculante en caso de garantías jurisdiccionales, de la cual la sentencia 001-10-PJO-CC desborda –a no dudarlo- cualquier marco constitucional al llegarse a manifestar que, los mecanismos constitucionales de cumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales se constituyen *per se* en garantías jurisdiccionales.

## CAPITULO II

### CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS NORMATIVOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS CON EFECTOS GENERALES

En Ecuador, los actos de la administración pública están sujetos a controles de naturaleza administrativa, política, judicial y constitucional. El control constitucional de los actos normativos y administrativos con carácter general previstos en nuestro vigente ordenamiento constitucional y legal, recae en la Corte Constitucional, extrayendo como características el de ser **inter-orgánico** por cuanto se ejerce por un órgano distinto y externo al que produce el acto –usualmente la función legislativa-; **reglado** por estar sujeto a procesos determinados en la Constitución y la ley; y, **especializado** porque un acto es examinado bajo un control técnico jurídico.

Repasando la evolución del control de los Actos Normativos y Actos Administrativos con carácter general, observamos que en la primera Constitución, en la cual se proclama la supremacía de la Carta Magna –la de 1897-, se hace mención claramente a los actos normativos, pero sin claridad en cuanto a los actos administrativos pues se habla de órdenes y disposiciones; en todo caso, el único control incipientemente desplegado fue el de la supremacía ya que ninguna autoridad tenía la facultad de declarar la inconstitucionalidad de cualesquiera de estas dos clases de actos.

Es a partir de la Constitución de 1906 en donde se despliega la facultad abstracta de declarar una ley o decreto legislativo como inconstitucional por parte del Congreso Nacional, observando que tal control lo realiza el mismo órgano que lo dicta, al reservarse el Congreso la facultad de autodepuración normativa<sup>28</sup>. En cuanto al control de los actos de la administración pública se manifiesta, en una forma no muy clara, en el Art. 115 que no se podía ejecutar acuerdos o resoluciones municipales, en todo lo que se opusieren a la Constitución o a las leyes, disposición que tiene como transfondo principal la supremacía constitucional.

---

<sup>28</sup> El Art. 7 inciso segundo de la Constitución de 1906, expresamente dice: “...Asimismo, solo al Congreso le corresponde declarar si una Ley o Decreto Legislativo es o no inconstitucional.”. Novedoso resulta que en esta Constitución los principios de supremacía, interpretación y control político de leyes y decretos legislativos se encuentren entre los artículos iniciales del texto.

Con posterioridad -en el año de 1929-, se mantiene el mismo modelo de control que en la Constitución de 1906, con el adicional de que el Consejo de Estado tiene la facultad de declarar, por acción popular, la nulidad de los Decretos o Reglamentos emanados del Poder Ejecutivo, que contravengan a la Constitución y a las leyes de la Republica.

Esta institución adquiere importancia vital en este sistema debido a que también podía objetar los proyectos de ley o decretos considerados inconstitucionales, así como el de dar curso a las denuncias que se presentaren acerca de la violación de la Constitución y las leyes. La Constitución de 1938 que no fue promulgada mantuvo similar modelo de control que su predecesora.

Las posteriores Constituciones como la de 1945<sup>29</sup>, 1946 y 1967 hacen referencia únicamente a un control abstracto y político de los actos normativos concentrado en el Congreso Nacional. En la Constitución de 1979, en primera instancia se estableció un débil control en concreto en la Corte Suprema de Justicia al facultársele el suspender los efectos de leyes, decretos y ordenanzas inconstitucionales por el fondo o por la forma, manteniéndose en una etapa posterior y definitiva un control concentrado no judicial en manos de la Cámara Nacional de Representantes; y, en su receso, del Plenario de las Comisiones legislativas. En el año de 1992 el control de los actos normativos se judicializa al preverse como facultad -de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia- el de declarar la inconstitucionalidad o no de los actos normativos.

No es sino con la entrada en vigencia de las reformas del año de 1996, cuando en el Ecuador se instaura el control constitucional especializado de los actos normativos y de los actos administrativos, a pesar de que no se era muy preciso en los términos utilizados cuando se hacía referencia a los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad –como veremos más adelante- pues en los actos normativos

---

<sup>29</sup> El Art. 165, expresamente dice: “Solo al Congreso corresponde declarar si una ley, decreto, reglamento, acuerdo, orden, disposición, pacto o tratado público es o no constitucional...” . El novísimo Tribunal de Garantías Constitucionales únicamente tenía la facultad de suspender la vigencia de los actos normativos en vigencia. En el caso del control de los proyectos de ley (control a priori) el Tribunal adquiriría un mayor protagonismo, pues ante la disyuntiva que podría presentarse entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre la inconstitucionalidad o no de un proyecto de Ley, le correspondía al Tribunal de Garantías Constitucionales emitir el dictamen final (Art. 41).

estaba previsto la suspensión total o parcial y en los actos administrativos era la revocatoria<sup>30</sup>.

Con la Constitución de 1998 el control constitucional se desconcentra en todos los jueces pero solo para la actos normativos, al concedérseles la facultad de inaplicar –con efecto *inter partes*- un precepto jurídico contrario a la Constitución y los instrumentos internacionales pero supeditado al pronunciamiento final del Tribunal Constitucional en relación a los efectos generales y obligatorios.

En la Constitución del 2008 el control constitucional de los actos normativos y actos administrativos con efectos generales se lo realiza a través de la acción popular de inconstitucionalidad, control abstracto que constituye a no dudarlo en uno de las principales actividades de jurisdicción que despliega la Corte como garante de la Supremacía Constitucional.

El actual criterio jurisprudencial que paulatinamente en sus fallos ha asumido la Corte Constitucional ha permitido delinear las características propias de los actos administrativos con efectos generales, permitiendo a su vez la distinción de los denominados actos normativos de carácter general.

Una innovación importante en cuanto a la declaratoria de inconstitucionalidad es el de poder dejar invalidada un acto normativo o acto administrativo con carácter general por conexidad o consecuencia, así como la figura de la inconstitucionalidad por omisión<sup>31</sup>. Del nuevo marco legal se deduce que no existe la posibilidad procesal de demandar la inconstitucionalidad de actos administrativos con carácter particular y concreto, aclarando que para el presente trabajo también utilizaremos la denominación de actos administrativos puros y simples.

---

<sup>30</sup> Sin embargo el Art. 278 de la Constitución de 1998 parece componer el mal uso que se hace de los términos suspensión y revocatoria, cuando se manifiesta que la declaratoria dejara sin efecto la disposición o el acto declarado inconstitucionalidad. Disposición esta última que no consta en la actual Constitución del 2008.

<sup>31</sup> En el Art. 436 numerales 3 y 10, prescribe entre las atribuciones de la Corte Constitucional las de: “3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas con contrarias a la Constitución. 10. Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley”.

## 2.1 CONTROL CONSTITUCIONAL DE ACTOS NORMATIVOS

La Constitución de Montecristi acuña el término actos normativos de carácter general en lugar de la enumeración, confusa y antitécnica, que mantenía el numeral 1 del Art. 276 de la Constitución de 1998<sup>32</sup>. El término genérico actos normativos abarcan, para efectos del control constitucional, a las leyes tanto orgánicas como ordinarias, reglamentos (e.g. reglamentos de ejecución y reglamentos autónomos<sup>33</sup>), ordenanzas sean estas cantonales, distritales o metropolitanas, normas regionales, decretos ejecutivos<sup>34</sup>, decretos leyes<sup>35</sup>, acuerdos ministeriales<sup>36</sup>, etc.

Para el caso de los actos normativos como –sin pretender realizar un enumeración exhaustiva- las leyes orgánicas y ordinarias, los reglamentos, Estatutos de Autonomía, las normas regionales, las ordenanzas cantonales y distritales, el control es abstracto, concentrado, con efectos generales y *a posteriori*; en los casos de los proyectos de ley objetados por razones de inconstitucionalidad por parte del Presidente de la República al igual que en los casos de los proyectos de Estatutos

---

<sup>32</sup> En el Art. 276 Numeral 1 de la Carta Política de 1998 se menciona a las leyes orgánicas y ordinarias, decretos - leyes, decretos, ordenanzas, estatutos, reglamentos y resoluciones.

<sup>33</sup> El Art. 147 numeral 13, entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República contempla el de expedir reglamentos de aplicación de las leyes (reglamentos de ejecución) y los necesarios para la buena marcha de la administración (reglamentos autónomos como el ERJAFE).

<sup>34</sup> Es necesario aclarar que un decreto ejecutivo puede contener un acto normativo (como por ejemplo un reglamento) o un acto administrativo puro y simple (como cuando se trata de ascensos, nombramientos, destituciones, etc.). En uno u otro caso lo que distinga a los actos no será la denominación de decreto ejecutivo sino la del contenido del mismo; y, para efectos del Derecho Procesal Constitucional procederá, según su naturaleza, la acción pública de inconstitucionalidad o la acción de protección de derechos constitucionales.

<sup>35</sup> Para clarificar el tema de los decretos leyes previstos en nuestro ordenamiento jurídico – constitucional, manifestaremos que se refieren a aquellos actos normativos que, conteniendo un proyecto de ley en materia económica urgente, han sido promulgados por el Presidente de la República en el Registro Oficial como consecuencia de no haber sido tratado y resuelto dentro del plazo de treinta días.

<sup>36</sup> Un ejemplo de acuerdo ministerial contentivo de un acto normativo de carácter general, lo es el Acuerdo No 0596 emitido por el Ministro de Trabajo y Bienestar Social en donde se expide el Reglamento General para la aplicación de la Ley de Defensa contra Incendios (R.O No. 834 del 17 de mayo de 1979). Dejamos también sentado que un acuerdo ministerial puede referirse a situaciones concretas y particulares que se circunscribirían al ámbito de los actos administrativos puros y simples.

de Autonomía de las Regiones Autónomas y Distritos Metropolitanos Autónomos el control es *a priori*.

Doctrinariamente al acto normativo se le ha denominado también como acto reglamentario, acto administrativo normativo, norma-regla, acto administrativo objetivo, norma jurídica objetiva<sup>37</sup>, etc., teniendo, como características definitorias el de ser unilateral, general, permanente y obligatorio pues consiste en una declaración unilateral efectuada por órgano público competente que produce efectos jurídicos generales en forma directa. Veamos cada uno de los componentes de este concepto:

**Declaración Unilateral:** El acto normativo se exterioriza por la sola voluntad del órgano público competente respetando el marco constitucional y legal.

**Generalidad:** Por cuanto se aplica a todas las personas que acomoden su conducta a los hechos previstos en la norma y sin estar orientado a un número determinado de personas.

**Permanencia:** Un acto normativo no se agota ni cuando se lo cumple ni cuando se lo incumple.

**Obligatoriedad:** Debido a que su cumplimiento no depende de la sola voluntad de las personas a quienes este dirigido.

Otro elemento definidor de los actos normativos lo constituye la circunstancia –en razón de su contenido-, de ser creador de derecho objetivo al innovar el ordenamiento jurídico, constituyéndose, de esta forma, en el fundamento de validez de los actos administrativos, los cuales encuentra en la aplicación de la norma su expresión.

Actualmente los actos normativos mantienen una modalidad de control presentes – básicamente- en la garantía normativa de supremacía constitucional, en la facultad de consulta de normas jurídicas por parte de jueces ordinarios y en la acción pública de inconstitucionalidad. En relación a la garantía normativa de supremacía constitucional, el Art. 424 de la vigente Carta Política exige que todas las normas (actos normativos) deberán mantener conformidad con los mandatos constitucionales, so pena de carecer de eficacia jurídica; en íntima relación con esto

---

<sup>37</sup> Esta denominación, para el caso ecuatoriano, aparece en el Art. 3 inciso tercero de la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa.

debemos tener presente lo establecido en el Art. 84 de la Constitución de Montecristi en donde se establece que la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tiene la obligación –en virtud de la supremacía constitucional-, de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales; en otras palabras el valor intrínseco de los actos normativos radica en la conformidad del mismo para con los derechos constitucionales.

Los jueces ordinarios al disponer de la facultad de suspender un procedimiento por duda razonable y motivada sobre una norma jurídica, induce a que la Corte Constitucional pueda, luego del análisis respectivo, declarar inconstitucional un acto normativo contrario a la Constitución o a los Derechos Humanos; en relación a esto merece destacarse algunas sentencias, que como resultado de este control ha emitido la Corte.

Así tenemos la declaratoria de inconstitucionalidad del Art. 257 del Código Civil que establecía un lapso de 10 años –contados a partir del cumplimiento de la mayoría de edad de la hija o hijo- para que opere la prescripción de las acciones en los juicios de paternidad<sup>38</sup>. En otro caso, la Corte declaró la inconstitucionalidad del inciso segundo del Art. 581 del Código del Trabajo debido a que el derecho de contradicción se encontraba afectado conjuntamente con el derecho de defensa y el de la tutela judicial efectiva<sup>39</sup>.

En otras situaciones, la Corte sin necesidad de declarar la inconstitucionalidad, ha emitido directrices en favor de una mejor comprensión de la ley a la luz de los postulados Constitucionales, como es el caso de la rebeldía por ausencia de partes en la audiencia definitiva en los juicios laborales<sup>40</sup>.

La consulta de constitucionalidad parecería circunscribirse únicamente a los normas con rango de ley, sin embargo de la revisión de las sentencia de la Corte Constitucional observamos que se conoció y resolvió una consulta de constitucionalidad (la Corte se ha decantado por utilizar la denominación de

---

<sup>38</sup> Suplemento R.O. No. 285 de 23 de septiembre del 2010. Sentencia 025-10-SCN-CC de 24 de agosto de 2010.

<sup>39</sup> Suplemento R.O. No. 372 de 27 de Enero del 2011. Sentencia 031-10-SCN-CC de 2 de diciembre de 2010.

<sup>40</sup> Suplemento R.O. No. 232 de 9 de julio del 2010. Sentencia 012-10-SCN-CC de 3 de junio de 2010.

consulta de norma) de un artículo constante en un decreto ejecutivo que entraba en conflicto con el principio de irretroactividad de la ley en materia tributaria<sup>41</sup>.

El control por excelencia de la constitucionalidad de un acto normativo lo constituye a no dudarlo la acción pública de inconstitucionalidad tanto en su formación como en su aplicación, en donde la Constitución al establecer los procesos y órganos de creación y los contenidos de las normas inferiores –conjuntamente con el principio de supremacía- permite la aplicación de esta forma de control. Como resultado del nuevo régimen de derechos y justicia instaurado a partir de la Constitución de Montecristi la titularidad de la acción de inconstitucionalidad de actos normativos adoptada en el país es popular<sup>42</sup>, constituyéndose la *actio popularis*<sup>43</sup>, en el fiel reflejo del empoderamiento ciudadano que demanda, por parte de cualquier ecuatoriano o ecuatoriana, el control social del ordenamiento jurídico.

El sistema adoptado posibilita demandar –por razones de contenido- en cualquier momento, la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos, en fin actos normativos inclusive del siglo pasado, sin perjuicio de la disposición derogatoria contenida al final de la Constitución de Montecristi<sup>44</sup>. También se prevé en esta clase de acciones un control integral en donde la actuación oficiosa de la Corte se hace presente al facultársele confrontar la disposición acusada con todas las normas constitucionales y no solamente con las que expresamente fueron invocadas por la persona que accionó la demanda de inconstitucionalidad. El control abstracto de constitucionalidad de un acto normativo con carácter general permite analizar su constitucionalidad, sin tomar en consideración si se trata de un caso concreto o

---

<sup>41</sup> Sentencia 026-10.-SCN-CC de 23 de septiembre del 2010.

<sup>42</sup> Preferimos acción popular en lugar de acción pública, para guardar armonía con la *actio popularis* a la cual se refería Hans Kelsen, y para separarla de la impropia denominación de acciones públicas; pues según la Teoría General del Proceso, toda acción es eminentemente pública.

<sup>43</sup> Lo manifestado tiene íntima relación y sustento en el Art. 99 de la Constitución que, contempla la acción ciudadana y el Art. 439 del mismo cuerpo de leyes al expresamente manifestar que: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”.

<sup>44</sup> La Disposición Derogatoria de la Constitución de Montecristi, dice: “Se deroga la Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial número uno del día once de agosto de 1998, y toda norma contraria a esta Constitución. El resto del ordenamiento jurídico permanecerá vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución”.

debidamente individualizado<sup>45</sup>, del marco constitucional también se ha previsto la facultad de declarar por conexidad la inconstitucionalidad de otras normas diferentes a las que en un principio motivaron el accionar del control abstracto de inconstitucionalidad<sup>46</sup>. En cuanto al control constitucional de los actos normativos mediante la garantía jurisdiccional de la acción de protección, observamos que al utilizarse el vocablo actos en el Art. 88<sup>47</sup> de la Carta Magna, se podría inferir que se refiere a toda clase de actos –en términos amplios se podría inclusive deducir que abarcaría a los denominados actos normativos- que emanen de autoridades públicas no judiciales.

La Corte Constitucional no comparte nuestro parecer pues en la sentencia No. 072-10-SEP-CC, manifiesta que el Acuerdo Ministerial No. 00187, que fija los salarios sectoriales de los trabajadores, tiene la condición de acto normativo por modificar el derecho objetivo, y que siendo acto normativo no es susceptible de ser resuelto bajo la figura de la acción de protección, por cuanto los jueces ordinarios no son competentes para realizar control de constitucionalidad sobre actos normativos, así fueren autoaplicativos<sup>48</sup>, entendido como aquellos actos que no requieren de actos posteriores para su aplicación.

---

<sup>45</sup> En el Art. 436 Numeral 2, consta entre las atribuciones concentradas de la Corte Constitucional, la de: “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...”. En el Art. 75 numeral 1 literales c) y d) de la Ley Orgánica de Control Constitucional se hace una distinción, entre las demandas de inconstitucionalidad hacia leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley; y, por otra lado toma como una categoría diferente a los actos normativos y administrativos con carácter general, a quienes inclusive dedica una regulación especial –adicional a las normas comunes de procedimiento- contenidos desde el Art. 135 al 140.

<sup>46</sup> En el Art. 436 Numeral 3, se faculta a la Corte: “Declarar de oficio la inconstitucionalidad de las normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución”. Para ejemplificar, nos remitimos a la sentencia de consulta de constitucionalidad No. 024-10-SCN-CC de fecha 24 de agosto del 2010.

<sup>47</sup> El Art. 88 de la Constitución de Montecristi, dice: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por **actos u omisiones** de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación” (lo resaltado nos corresponde).

<sup>48</sup> Importante constituye el breve análisis que de la sentencia hacen Jorge Zavala Egas, Jorga Zavala Duque y José Francisco Acosta Zavala en la obra *Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Edilex. pp. 438-439, en donde se critica el hecho de que vía actos normativos operativos o de eficacia directa, las autoridades públicas no judiciales puedan

## 2.2 CONTROL CONSTITUCIONAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CON EFECTOS GENERALES

En términos amplios diremos que el acto administrativo conjuntamente con el acto normativo constituye a no dudarlo en especies de lo que entendemos como la actividad jurídica de la función pública. La denominación de “acto administrativo con efectos generales”, se aproxima a aquellos **actos que recaen sobre un asunto particular y concreto, pero dirigidos a un número indeterminado de personas**<sup>49</sup>.

Indeterminación que podría perfectamente considerarse como asimilación a general, con lo cual encontraríamos cierta semejanza con los denominados actos normativos, cuya característica indudablemente lo constituye la generalidad y la abstracción.

En la definición que hemos utilizado en la primera parte observamos que cuando nos referimos a lo particular y concreto -los actos administrativos con efectos generales- adquieren una de las características de los actos administrativos; empero también apreciamos en la definición que lo primero trastoca con la segunda parte pues los actos normativos como innovadores del derecho, a más de constituirse en reglas de conducta, no disponen en forma particular y concreta como si lo hacen los actos administrativos puros y simples; en conclusión esta definición contiene elementos propios tanto de los actos normativos como de los actos administrativos puros y simples.

Ejemplo de esta categoría de actos lo constituiría la convocatoria a un concurso de merecimientos y oposición para ocupar un cargo público, vemos en este caso que el tema, problema o asunto se concretiza en la convocatoria para determinado puesto dentro de la administración pública se encuentra destinado o dirigido a personas indeterminadas (a todos los ecuatorianos) con lo cual adquiere la característica de ser general. Se diferencia con los actos normativos en el hecho de que se extingue por su cumplimiento, puesto que pasada la convocatoria, el acto

---

vulnerar derechos constitucionales sin que exista garantías jurisdiccional efectiva, sino únicamente la acción pública de inconstitucionalidad.

<sup>49</sup> Este criterio lo encontramos en un artículo de autoría de Juan Carlos Benalcazar denominado *Comentarios sobre la noción de actos administrativos generales*. pag.7.

administrativo con efectos generales se agota; y, por otro lado se diferencia de los actos administrativos puros y simples por su generalidad.

Es importante destacar que cuando se hace referencia a los actos administrativos con efectos generales, necesariamente debemos realizar un vistazo a los criterios que sobre este tema en la jurisprudencia ecuatoriana ha tenido la justicia ordinaria de máxima instancia, por intermedio de la sala de lo contencioso administrativo. En el derecho administrativo jurisprudencial del Ecuador se ha hecho referencia a actos administrativos generales como sinónimos de los actos normativos, sin embargo líneas arriba bajo nuestro propio criterio y tomando el termino actos administrativos con *efectos* generales, hemos hecho la distinción de tales actos como una categoría propia y diferente tanto de los actos normativos de carácter general como de los actos administrativos con carácter particular y concreto; asumiendo características singulares por las cuales la actuación de la administración se orienta a aplicar disposiciones legales, en donde los destinatarios son una generalidad comprendidos en un asunto o supuesto de carácter particular y concreto.

Para uno u otro caso (actos normativos y actos administrativos de efectos generales) el control recae en el pleno de la Corte Constitucional o a su vez en los jueces ordinarios, quienes al actuar como jueces constitucionales, conocen de la garantía jurisdiccional de la acción de protección. El Art. 88 de la Ley de leyes, contiene la denominación de acto, la redacción en este último caso no es precisa pues por el término genérico de “actos” se entendería que se quiere referir no únicamente a los administrativos, sino como comprensiva de todo tipo de actos que emanan del sector público –como es el acto administrativo con efectos generales-, incluyendo a las vías de hecho de los órganos públicos. Adicional a lo establecido el Art. 41 Numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional -refuerza lo anteriormente manifestado- el planteamiento de que la acción de protección procede en contra de todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos; quedando claro, de esta manera que, mediante la acción de protección se realiza un control de constitucionalidad de actos de toda autoridad pública no judicial<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup>En la anterior Ley de Control Constitucional, mediante la figura del amparo, el control se circunscribía únicamente a los actos de la administración pública, lo cual trajo a su vez la interpretación de que se refería exclusivamente a los actos que emanaban de la función ejecutiva.

Existe una nueva posición en la cual prima la consideración de que un acto será normativo o administrativo en atención a que si crean o no derecho sin importar si sus destinatarios constituyen una generalidad o una particularidad<sup>51</sup>. El acto normativo, como norma-regla, innova el ordenamiento jurídico al contener auténticas normas de derecho que regulan conductas en forma preceptiva, abstracta e impersonal. Como resultado de lo expuesto se deriva que el reglamento -considerado muchas de las veces como acto administrativo general- al innovar el derecho, da como consecuencia que sea considerado como un acto normativo de carácter general.

### **2.3 CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS CON CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO**

En el país el control constitucional de los actos administrativos con carácter particular y concreto, en los que se produzca vulneración de derechos reconocidos en la Constitución y derechos humanos contenidos en tratados internacionales, recae principalmente en los jueces ordinarios, a través de la activación de las garantías jurisdiccionales como es la acción de protección.

Los actos administrativos puros y simples encuentran su fundamento en una ley, reglamento, decreto, etc., es decir en un acto normativo previamente emitido, que faculta a la autoridad pública exteriorizarle en el mundo jurídico<sup>52</sup>. Íntimamente relacionado a lo manifestado –y por carecer el acto administrativo de caracteres normativos- se encuentra la presunción de legitimidad de las actuaciones administrativas, pues en Derecho Público las decisiones son eficaces cuando se

---

<sup>51</sup> Este aspecto parece desconocer la actual Corte Constitucional pues en la sentencia de 007-09-SAN-CC, que aparece publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 97 de 29 de diciembre de 2009, confunde como acto administrativo con carácter general a un acto puro y simple contenido en un oficio del Ministro de Defensa Nacional dirigido a personas determinadas con nombre apellido; por lo que, no teniendo abstracción o indeterminación conforme lo requiere un acto administrativo con carácter general, no se circunscribiría a esta clasificación, de acuerdo con nuestro criterio que exponemos en este trabajo.

<sup>52</sup> Es generalmente aceptado que la diferencia entre actos administrativos y actos normativos es de grado, pues el acto normativo crea o innova el derecho objetivo mientras el acto administrativo lo aplica.

ajustan a la normativa vigente dentro de un Estado y sin haber sido impugnados en su validez<sup>53</sup>.

En breves palabras conceptualizaremos al acto administrativo como la declaración administrativa individual de autoridad competente que produce efectos jurídicos de orden particular y directo. Analicemos este concepto:

**Declaración administrativa individual:** De lo cual se extrae que en la formación del acto administrativo concurren elementos subjetivos y objetivos, pues se condensa la declaración del órgano público y la voluntad objetiva contenida en el acto normativo, del cual nace la competencia para emitir tal acto administrativo.

La locución "individual" debe tenerse presente que se refiere a la singularidad o particularidad del asunto mas no las personas o destinatarios, estando claro que existen actos administrativos de carácter particular y concreto dirigido a una pluralidad de individuos, pero que no por eso se entendería que se vuelven generales, cambiando su naturaleza jurídica..

Citamos como ejemplo: la convocatoria a concurso publico de merecimientos y oposición para ocupar un puesto o cargo en el sector público, o en el caso -ya citado- de un decreto ejecutivo que contenga un ascenso, nombramiento o destitución del personal perteneciente a la policía nacional o a las fuerzas armadas.

**Particularidad:** El acto administrativo produce efectos jurídicos subjetivos de alcance individual porque con su ejecución se crea, modifica o extingue derechos u obligaciones entre un administrado en concreto y la administración.

**No Permanencia:** Debido a que el acto al momento de su aplicación se agota.

**Directo:** Por cuanto el efecto del acto administrativo es directo al surgir de el sin estar subordinado a la emanación de un acto posterior<sup>54</sup>.

En el caso de los actos administrativos con carácter particular y concreto el control se desarrolla con la garantía jurisdiccional de la acción de protección cuando tal acto es violatorio de derechos constitucionales o derechos humanos, no existiendo

---

<sup>53</sup> El Art. 173 de la Carta Magna expresamente manifiesta, que: "Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial".

<sup>54</sup> Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*, Buenos Aires - Madrid, Editorial Ciudad Argentina. 2004, pp. 357.

en el actual marco normativo la acción de inconstitucionalidad en contra de actos administrativos simples -sino únicamente en contra de actos administrativos con efectos generales- como se preveía en el Art. 276 numeral 2 de la Constitución de 1998<sup>55</sup>.

A más de la acción de protección, también mediante los procesos de selección y revisión, un acto administrativo puro y simple –que tuvo su origen en una acción de protección- puede llegar a ser conocido por la Corte Constitucional, quien tiene la facultad de dejar sin efecto y validez jurídica y con efectos *inter partes* tal acto administrativo originado en una acción constitucional directa.

Del análisis del Art. 428 de la Carta Constitucional vigente, que contempla la figura de la consulta de constitucionalidad, y al referirse a normas jurídicas se colige que no existiría la suspensión del trámite para el caso de los actos administrativos; quedando sin embargo, expedita otra vía como es la medida cautelar que si se sería procedente en contra de actos administrativos particulares y concretos cuando exista amenaza o violación de derechos reconocidos en la constitución o derechos humanos contemplados en instrumentos internacionales.

De lo expuesto tendríamos tres vías expeditas para impugnar la validez constitucional de los actos administrativos con carácter particular y concreto como son la acción de protección, las medidas cautelares y el accionar de la Corte Constitucional en los procesos de selección y revisión. Los efectos que se presentaren, en el caso de que proceda su impugnación, sería la nulidad absoluta, significando como correlato que tales actos jamás produjeron consecuencias jurídicas.

De esta manera, como resultado de una sentencia constitucional declarativa<sup>56</sup> el efecto irretroactivo o *ex tunc*, adquiere presencia relevante y determinante, pues por ejemplo no se concibe que se acoja una acción de protección de derechos y que en la reparación integral no se disponga que las cosas vuelvan al estado anterior con

---

<sup>55</sup> El Art. 276 Numeral 2, de la Carta Política de 1998, contenía la facultad del Tribunal Constitucional –en ese entonces-, de resolver las demandas de inconstitucionalidad de los actos administrativos

<sup>56</sup> En el Art. 17 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional consta que una sentencia constitucional en materia de garantías jurisdiccionales contendrá una *declaración de violación de derechos*, de lo cual se desprende que el actor tiene la posibilidad jurídica de que sus derechos subjetivos vulnerados sean debidamente reestablecidos. Al acogerse a las sentencias declarativas en lugar de sentencia constitutivas esto da lugar que se produzca un efecto retroactivo por situaciones de inconstitucionalidad preexistente, dejando de lado el antiguo concepto de derechos adquiridos tan propio de nuestro Código Civil.

todas las consecuencias que ellas conlleven; y, si no es posible volver a la situación anterior procedería inclusive la reparación económica. Suponer una impugnación de actos administrativos particulares y concretos con efectos diferentes al indicado, nos llevaría a la imposibilidad de corregir las ilicitudes y aceptar las violaciones de derechos reconocidos en la Constitución.

En cuanto a los efectos de las medidas cautelares en contra de actos administrativos de carácter particular y concreto tenemos que el auto resolutorio que conceda la medida, puede disponer el hacer o dejar de hacer algo en donde el juez deberá determinar desde cuándo debe surtir sus efectos, como deben cumplirse y donde deben operar.

Otra circunstancia a tomar en consideración lo constituye el hecho de que el efecto de una sentencia favorable al proponente en la acción de protección, pueda involucrar y beneficiar a terceros que no fueron parte del proceso cuando su situación es similar a la del accionante (efecto *inter pares* e *inter comunis*<sup>57</sup>); ello no como consecuencia del efecto “erga omnes” (porque por regla general la acción de protección involucra únicamente al accionante y al accionado) sino como resultado de principios como los de *pro homine*<sup>58</sup>, economía procesal, derecho a la igualdad y la facultad de modulación de sentencias, que la tienen todos los jueces cuando ejercen jurisdicción constitucional<sup>59</sup>.

Con esta técnica procesal constitucional de la modulación de las sentencia, se permite introducir en la parte resolutive de las mismas, criterios que aseguren la defensa efectiva de los derechos.

---

<sup>57</sup> En la sentencia No. 031-09-SEP-CC de fecha 24 de noviembre del 2009, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 98 del Miércoles 30 de diciembre del 2009, se manifiesta que el efecto *inter pares* supone que la regla que ella define debe aplicarse en el futuro, a todos los casos similares; y, que el efecto *inter comunis* alcanzan y benefician a terceros que no habiendo sido parte del proceso, comparten circunstancias comunes con los peticionarios de la acción.

<sup>58</sup> Uno de los pilares de la justicia constitucional lo constituye a no dudarlo el principio de aplicación más favorable a los derechos, también conocido como *pro libertate*.

<sup>59</sup> La ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el Art. 5 textualmente dice: “Las juezas y jueces, cuando ejerzan jurisdicción constitucional, regularán los efectos en el tiempo, la materia y el espacio de sus providencias para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales y la supremacía constitucional”. Si bien es cierto que en nuestro sistema procesal constitucional se llega a aceptar la modulación de las sentencias en materia de garantías jurisdiccionales, se puede observar una mayor producción de la modulación en los controles de constitucionalidad de las leyes.

## 2.4 EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS NORMATIVOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS CON EFECTOS GENERALES

Los efectos materiales en la declaratoria de inconstitucionalidad de los actos normativos y actos administrativos con efectos generales, en el orden constitucional ecuatoriano son idénticos. Declarada la inconstitucionalidad del *thema decidendum* se afecta la validez<sup>60</sup>, significando como correlato su derogatoria<sup>61</sup> y consecuente expulsión del marco legal, estas sentencias estimatorias por regla general surten efectos de cosa juzgada y para el futuro –efectos *ex nunc* o irretroactivos-; sin embargo y, de manera excepcional se pueden retrotraer las sentencias en el tiempo<sup>62</sup> -efectos *ex tunc*-. La Corte al tener la facultad de modular las sentencias, en casos concretos actúa como “legislador positivo”<sup>63</sup>; en este proceso de revisión, anulación y creación de la legislación actúan principios como la supremacía constitucional, fuerza normativa, la plena vigencia de los derechos constitucionales, la seguridad jurídica y el interés general.

---

<sup>60</sup> En el Art. 436, parte final de los numerales 2 y 4 de la Constitución de Montecristi, se señala a la invalidez como efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad de los actos normativos de carácter general y actos administrativos con efectos generales.

<sup>61</sup> Preferimos el nombre derogatoria pues por regla general el principal efecto en el tiempo de las sentencias estimatorias lo es hacia el futuro; y, por excepción tiene efectos retroactivos en los cuales tiene presencia la nulidad como tal.

<sup>62</sup> El Art. 95 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, expresamente manifiesta: “Las sentencias que se dicten en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad surten efectos de cosa juzgada y producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, la plena vigencia de los derechos constitucionales, y cuando no afecte la seguridad jurídica y el interés general”. En la Constitución de 1998 al preverse la facultad de declarar la inconstitucionalidad de los actos administrativos con efectos irretroactivos, no se producía una verdadera reparación de derechos. Por el contrario –con el sistema vigente desde el año 2008- al sacar de la órbita de la inconstitucionalidad a los actos administrativos puros y simples se da la figura de la reparación integral que permite retrotraer la sentencia a fin de que el derecho sea debidamente resarcido.

<sup>63</sup> El Art. 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dice: “Las juezas y jueces, cuando ejerzan jurisdicción constitucional, regularán los efectos en el tiempo, la materia y el espacio de sus providencias para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales y la supremacía constitucional”. De esto se deduce que la modulación inclusive se podrían dar no solamente en las sentencias sino en cualquier providencia cuando de garantizar los derechos constitucionales y la supremacía constitucional se trate. En el anterior sistema el Tribunal Constitucional únicamente declaraba la inconstitucionalidad, actuando de esta forma como “legislador negativo”, acogiendo las palabras del iusfilósofo vienés Hans Kelsen.

En el sistema de control incidental (modelo norteamericano puro) -al realizarse el examen de constitucionalidad- el efecto inmediato de la declaratoria de inconstitucionalidad, se traduce generalmente en la no aplicación de la ley al caso concreto, por lo que no produciéndose su nulidad –*a contrario sensu* de lo que ocurre en un modelo de control kelseniano puro- es plenamente aplicable en otros casos. Nuestro sistema de control difuso contenido en el Art. 428 de la Constitución es muy peculiar puesto que únicamente faculta a los jueces vía incidental la suspensión del proceso y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional, no teniendo la facultad de la inaplicación como si estaba previsto en la Constitución de 1998.

Para el caso del control *a priori* de actos normativos como los proyectos de ley objetados –en su proceso de formación- por inconstitucionales por el Presidente de la República y al emitirse sentencia estimatoria, el efecto es el de la nulidad total o parcial del proyecto que impedirá que la norma o normas contrarias a la Constitución sigan formando parte del proyecto de ley. En el caso de que exista una sentencia desestimatoria no se podrá –como no puede ser de otra manera- interponer demanda de constitucionalidad de la ley promulgada mientras persistan los fundamentos de hecho y de derecho de la declaratoria de constitucionalidad; en otras palabras al existir un control *a priori* con una sentencia desestimatoria de la norma o normas -en su estado de proyecto-, la misma no podrá ser sujeta a un nuevo control *a posteriori* cuando ya se encuentre en vigencia, esto siempre y cuando se mantengan los argumentos que motivaron la sentencia de constitucionalidad.

En las sentencias que ha emitido hasta el momento la Corte Constitucional se puede observar que de distinta forma se las han modulado, veamos algunos casos: En la sentencia 001-10-SIN-CC<sup>64</sup>, se emite una sentencia aditiva de reglas, en donde la corte dicta normas hipotéticas que permitan viabilizar la consulta previa; en otra sentencia, la 009-10-SIN-CC<sup>65</sup>, al declarar la inconstitucionalidad de un acto normativo, contenido en un decreto ejecutivo, se da a la sentencia un efecto diferido por un lapso de 12 meses, dentro del cual la Asamblea Nacional dictará la

---

<sup>64</sup> Suplemento del R.O. No. 176 del 21 de abril de 2010.

<sup>65</sup> Sentencia obtenida de la Guía de Jurisprudencia Constitucional Ecuatoriana, Tomo 1, Centro de Estudios y Difusiones del Derecho Constitucional. pp. 93.

normativa que corresponda. En la sentencia 006-10-SIN-CC<sup>66</sup>, a más de declarar la inconstitucionalidad de la norma cuestionada por el demandante, también se depura el ordenamiento mediante la figura de la conexidad y control integral. En la sentencia 007-10-SIN-CC<sup>67</sup> no se declara la inconstitucionalidad de ninguna norma pero se exhorta a la Asamblea Nacional a que, mediante acto normativo, dicte la regulación correspondiente para que en un futuro no se produzcan eventuales transgresiones.

Resultado de una sentencia estimatoria es la invalidez de la norma quedando como tal sin efecto y pasando a autoridad de cosa juzgada<sup>68</sup> con efectos hacia el futuro, es decir las situaciones jurídicas dadas no se ven afectadas, protegiendo de esta manera la seguridad jurídica y evitando las incertidumbres. Los casos de irretroactividad serian la excepción debido a que en un primer momento siempre se pretende mantener la vigencia de la norma, luego en el caso de que sea declarada inconstitucional el efecto inmediato es para lo venidero, pues resulta incómodo pensar que una ley declarada inconstitucional pueda reconocer situaciones anteriores a cada uno de los accionantes o afectados por la norma, esto se traduciría en un atentado en contra de la estabilidad del propio Estado de Derecho. A esto, en sentido contrario, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdicciones y Control constitucional, prevé que, se puede modular las sentencias ya sea diferiendo o retrotraendo sus efectos.

En relación a la cosa juzgada, esto da como consecuencia que no se pueda presentar recurso alguno; sin embargo las peticiones (no los recursos) de aclaración y ampliación son frecuentemente solicitadas y atendidas en los procesos

---

<sup>66</sup> Suplemento del R.O. No. 238 del 19 de julio del 2010.

<sup>67</sup> Primer Suplemento del R.O No. 250 del 4 de agosto del 2010.

<sup>68</sup> El Art. 96 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, expresamente manifiesta que: "Las sentencias que se dicten sobre las acciones públicas de inconstitucionalidad surten efectos de cosa juzgada, en virtud de lo cual: 1. Ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de la disposición jurídica declarada inconstitucional por razones de fondo, mientras subsista el fundamento de la sentencia. 2. Cuando la sentencia que desecha la demanda de inconstitucionalidad ha estado precedido de control integral, no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado, mientras subsista el fundamento de la sentencia. 3. Cuando la sentencia no ha estado precedida de un control integral, no se podrán formular nuevas demandas de inconstitucionalidad contra el precepto acusado con fundamento en los cargos analizados en la sentencia, mientras subsista el fundamento del juicio de constitucionalidad. 4. Las sentencias producen efectos generales hacia el futuro. De manera excepcional se podrán diferir o retrotraer los efectos de las sentencias, cuando sea indispensable para preservar la fuerza normativa y superioridad jerárquica de las normas constitucionales, y la plena vigencia de los derechos constitucionales.

de inconstitucionalidad, nosotros somos del criterio que por circunstancia únicas de excepcionalidad y riguroso análisis se despachen esta clase de pedidos<sup>69</sup>.

De tener una sentencia desestimatoria cabe preguntarse si el resultado consiguiente produce efectos de cosa juzgada material, en cuanto a la cosa juzgada formal no hay mayor discusión pues el órgano de cierre en nuestro país, en temas de control constitucional, es la Corte.

Nuestro sistema se inclina por contener verdaderos filtros que no permiten que se abuse de la acción popular de inconstitucionalidad, pues en caso de rechazar la acción, y pretender un nuevo juicio en contra de la misma norma que ya fue objeto de impugnación no procedería cuando ha estado precedida de control integral. Por lo expuesto no existe en nuestro sistema la cosa juzgada material de las sentencias desestimatorias de inconstitucionalidad en sentido estricto, encontrándose lo más restringido posible<sup>70</sup> para evitar el abuso de esta figura a través básicamente de la actuación de la sala de admisión<sup>71</sup>. Los factores que inciden directamente en considerar a las decisiones de la Corte Constitucional como susceptibles de ser revisadas lo es la dinámica del derecho como ciencia social y el cambio de orientación que una Corte puede asumir orientada a una justicia constitucional optima en procura de mejorar los derechos.

---

<sup>69</sup> La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su Art. 94 faculta pedir aclaratoria o ampliación a la sentencias definitivas de inconstitucionalidad. Ver sentencia 001-10-SIN-CC de 18 de marzo del 2010.

<sup>70</sup> Una de dichas restricciones la podemos encontrar en el respeto al principio *in dubio pro legislatore* previsto en el Art. 76 Numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, otros que se encuentran en el mismo articulado como la permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico, la interpretación conforme y la declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso.

<sup>71</sup> El Art. 84 Numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al referirse a los casos en los cuales se rechazará las demandas (incluida la acción popular de inconstitucionalidad), expresamente dice: “4. Cuando recae sobre normas jurídicas amparadas por una sentencia que tenga efectos e cosa juzgada”.

### CAPITULO III

#### **ANALISIS CASO CONCRETO. ACCION ORDINARIA DE PROTECCIÓN NO. 18-12 PRESENTADO POR MARLENE CALLE IDROVO EN CONTRA DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION Y DISCIPLINA DEL CUERPO DE BOMBEROS DE GUALAQUIZA**

El caso que analizaremos nace como resultado de la aplicación de una resolución administrativa expedida por el Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Gualaquiza, en la cual se fijan valores a cancelarse en el cantón Gualaquiza, provincia de Morona Santiago previo al otorgamiento del correspondiente permiso anual de funcionamiento a partir del año 2010.

La potestad tributaria de los Cuerpos de Bomberos del país se circunscribe al cobro de tasas sujetas a la prestación de un servicio, así lo entendemos de conformidad con el Art. 35 de la Codificación de la Ley de Defensa contra Incendios, estableciéndose claramente esta facultad para los primeros jefes de los cuerpos de bomberos. De esto debemos tener en claro que una cosa son las tarifas o valores correspondientes a las tasas por servicios que se presten y otro asunto totalmente diferente -conforme lo establece la misma Ley de Defensa contra Incendios-, lo constituye el otorgamiento de los permisos de funcionamiento.

El Art. 17-A de la vigente Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada –en adelante Ley de Modernización- expresamente prescribe que las instituciones del Estado podrán establecer el pago por *permisos*, consideramos que esta norma debería servir de fundamento para el caso concreto de los permisos de funcionamiento que extiende el Cuerpo de Bomberos de Gualaquiza, sin embargo prima el criterio erróneo de cobrar valores por el permiso como si fueran tasas, desconfigurando de esta manera la acepción de permiso al considerarlo como un tributo que demanda a su vez el cobro de una tasa<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> El extinto Tribunal Constitucional, en el caso Nro. 039-2002-TC, resolvió declarar inconstitucional por el fondo la frase “de tasas” que constaba originalmente en el Art. 17-A de la Ley de Modernización con lo cual el texto íntegro del artículo en marras es el siguiente: “Las instituciones del Estado, podrán establecer el pago por los servicios de control, inspecciones, autorizaciones, permisos, licencias u otros de similar naturaleza, a fin de recuperar los costos en los que incurrieren para este propósito”. Vemos que desde un principio se pretendió desnaturalizar el concepto de tasa

El legislador ecuatoriano en la disposición general cuarta del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>73</sup>, vuelve a insertar a los permisos dentro de las tasas, manteniendo la obligación de que exista la prestación de un servicio cuantificable e inmediato y que los valores que se cobren tengan como finalidad el de recuperar los costos en los que se incurriere por el servicio prestado. Esta disposición no sirvió ni pudo haber servido de fundamento para el cambio de valores que el Consejo de Administración y Disciplina dispuso desde el año 2010, debido a que el Código entró en vigencia recién a partir del 22 de octubre del 2010.

Analizando el Art 17-A de la Ley de Modernización que según nuestro criterio sería la aplicable, observamos que los servicios de control, inspecciones, autorizaciones, permisos, licencias u otra de similar naturaleza se podrán encontrar sujetos al pago de un valor el mismo que tiene como finalidad la de recuperar los costos en los que incurrieren para este propósito.

Si bien es cierto, que el Art. 17-A de la Ley de Modernización contiene la palabra “podrá” vemos que tal facultad de cobro no se encuentra en la ley de defensa contra incendios como tampoco en su reglamento general, por el contrario es mediante acuerdo ministerial 0586, expedido por el en ese entonces Ministro de Bienestar Social de fecha 22 de julio del 2003<sup>74</sup>, en donde con el nombre de Reglamento de Aplicación a los artículos 32 y 35 de la Ley de Defensa contra incendios reformada, en su Art. 12 se pretende aclarar y evitar contradicciones con lo establecido en la Ley de Modernización, al manifestarse que el cobro de tasas, se refiere a los valores que el Cuerpo de Bomberos mantiene en el cuadro que anualmente revisa y aprueba el Consejo de Administración respectivo para los permisos de funcionamiento.

---

al atarlo a la extensión de permisos o licencias cuando en realidad lo que correspondía es cobrar un valor determinado que permita recuperar los gastos en los que se incurra por tal actividad.

<sup>73</sup> El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas fue promulgado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306 del Viernes 22 de Octubre del 2010, disponiéndose en la Disposición General Cuarta lo siguiente: “Las entidades y organismos del sector público, que forman parte del Presupuesto General del Estado, podrán establecer tasas por la prestación de servicios cuantificables e inmediatos, tales como pontazgo, peaje, control, inspecciones, autorizaciones, permisos, licencias u otros, a fin de recuperar, entre otros, los costos en los que incurrieren por el servicio prestado, con base en la reglamentación de este Código”.

<sup>74</sup> Curiosamente se emitió el mismo día que el ex Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad por el fondo de la frase “de tasas”, a la cual hemos hecho referencia.

Con este acto normativo de rango reglamentario se desnaturaliza el principio tributario de reserva de ley plenamente aplicable a las tasas, pues conforme al actual marco constitucional establecido en el Art. 132 Numeral 3 de la Constitución de Montecristi<sup>75</sup>, la tasa únicamente se lo establece mediante acto normativo con rango de ley; aspecto que si lo recoge el Art. 35 de la Ley de Defensa contra Incendios cuando se manifiesta que se cobrarán tasas de servicios, distinguiéndola a su vez de otra actividad administrativa propia de los Cuerpos de Bomberos del país como es el de conceder permisos anuales de funcionamiento.

Se concede también, mediante este espurio reglamento, la competencia a los Consejos de Administración y Disciplina de los Cuerpos de Bomberos del país, de establecer anualmente un cuadro de valores para el cobro de tales permisos, esta facultad o competencia como tal nunca estuvo prevista en la Ley de Defensa contra Incendios, si revisamos el Art.10 y 11 de este cuerpo legal vemos que no tiene tal atribución, inclusive no estaría justificada la atribución del Consejo de Administración y Disciplina por más que en el Art. 10 numeral 8 se haga referencia que se realizarán además las atribuciones contenidas en la ley y el reglamento, peor aun cuando de competencia en materia tributaria se trate en donde prima el principio de reserva de ley<sup>76</sup>.

El otorgamiento de los permisos constituye una actividad administrativa en el pleno ejercicio de las potestades públicas frente a los derechos y libertades de los ciudadanos. Dromi, en relación al permiso sostiene que es un acto de la administración policial de contenido preventivo que comporta una exención<sup>77</sup>; para

---

<sup>75</sup> El Art. 132 Numeral 3 de la Constitución del Ecuador, manifiesta que se requerirá de una ley para crear, modificar o suprimir tributos; la salvedad a esta disposición se encuentra en este mismo artículo cuando se hace mención a las facultades que en materia de tasas y contribución especial de mejoras, lo tienen los gobiernos autónomos descentralizados, quienes no tienen la atribución de dictar leyes pero si la de emitir ordenanzas con las cuales ponen en vigencia tasas y contribuciones especiales, con excepción de los impuestos, los cuales requieren únicamente de una ley originada en la Asamblea Nacional y por iniciativa legislativa exclusiva de la Función Ejecutiva. El Art. 120 numeral 7, Art. 264 Numeral 5 y Art. 301 de la Constitución de la República complementan lo manifestado.

<sup>76</sup> En el caso de los tributos en la normativa constitucional ecuatoriana, la reserva de ley viene determinado por la necesidad de que los mismos solo puedan ser reguladas mediante ley.

<sup>77</sup> De conformidad al Diccionario Jurídico Espasa una exención tributaria constituye un supuesto en los que la ley fiscal considera un hecho imponible sujeto al impuesto, pero a cuyo sujeto pasivo exime de la totalidad del pago, ya sea por razones de política económica o por la aplicación de los principios tributarios de generalidad y justicia. En este ensayo y para lo que nos interesa destacar el término exención debe entender como liberación para ejercer tal o cual actividad mas no como exoneración de pago por regla general, pues el Art. 17-A de la Ley de Modernización faculta a las instituciones públicas a que libremente decidan si cobran o no valor alguno por la extensión de un

el caso en análisis el permiso de funcionamiento se circunscribe a los locales que se determinan en el Art. 349 del Reglamento de Prevención, Mitigación y Protección contra Incendios<sup>78</sup>.

Es a todas luces evidente que la naturaleza de este permiso es preventivo y atañe a la seguridad, al exigírseles que determinados espacios físicos tengan los implementos tales como extinguidores, señalética., etc., que eviten posibles riesgos futuros de incendio; una vez que los locales cumplan con toda la prevención indicada por los Cuerpos de Bomberos se procede a extender el correspondiente permiso de funcionamiento.

Para el caso concreto de los permisos en el ámbito de la administración pública nuestro sistema legal prevé su tratamiento al considerar que en el otorgamiento se puede o no cobrar valores, en caso de que la institución pública decida cobrar valores estos únicamente serán fijados en relación al gasto necesario que se produzca como consecuencia de esa actuación administrativa.

Para los permisos de los bomberos en el cantón Gualaquiza se debería tomar en consideración por ejemplo aspectos como los gastos que demandaría el contratar el personal que realizaría las inspecciones previo a la entrega de los permisos anuales de funcionamiento y el gasto correspondiente a los aparatos utilizados al momento de la inspección, en el caso de que efectivamente sean utilizados.

El problema radica en el hecho de que los cobros por los permisos en el cantón Gualaquiza no se han fundamentado en el Art. 17-A de la Ley de Modernización, sino en el Art. 12 del Reglamento de Aplicación a los artículos 32 y 35 de la Ley de Defensa contra incendios reformada para de esta manera justificar un incremento indebido de valores por la extensión de tal permiso.

Del texto del artículo 35 de la Ley de Defensa contra Incendios podemos observar que se distingue claramente entre permisos de funcionamiento y cobro de tasas por

---

permiso, pero siempre sujeto a la recuperación de los costos en los que pudiese incurrir como resultado de esta actividad administrativa, de ahí que todo valor que irrazonablemente rebase lo indicado cae en el abuso y arbitrariedad.

<sup>78</sup> El Art. 349 del Reglamento de Prevención, Mitigación y Protección contra Incendios, dice: “El permiso de funcionamiento tendrá vigencia de un año calendario (1 de enero al 31 de diciembre) exceptuando los permisos ocasionales y es la autorización que el Cuerpo de Bomberos emite a todo local en funcionamiento que se enmarca dentro de la siguiente categorización: a) Comercio; b) Industria y Fabriles; c) Servicios; d) Salud; e) Oficinas públicas y privadas; f) Fundaciones; g) Instalaciones especiales h) Concentración de público; i) Almacenamiento; j) Instituciones educativas públicas y privadas; y, k) Complejos turísticos y otros...”.

servicios públicos; al proceder de esta manera lo que ha hecho el Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos del cantón Gualaquiza –a más de actuar sin competencia legal- es desnaturalizar el tributo tasa, pues a cambio de los valores que se pagan no se recibe servicio público alguno que amerite que sea tratado como tasa sino como el de un simple permiso, sujeto en cuanto a su pago a las consideraciones contenidas en el Art. 17-A de la Ley de Modernización.

El procedimiento para obtener el permiso empieza cuando el interesado se acerca al Cuerpo de Bomberos solicitando se realice una inspección al local, luego de lo cual y cumplida con las disposiciones de prevención y seguridad establecidas por el personal que realizó la inspección, se procede a emitir un documento en el cual consta el correspondiente permiso.

Si observamos el documento de años pasados podemos extraer que en la parte inicial se motiva la expedición de tal actuación administrativa con fundamento en el Art. 35 de la Ley de Defensa contra Incendios y se concede el PERMISO DE FUNCIONAMIENTO (así se lee en los permisos concedidos hasta el año 2009).

A partir del año 2010 se cambia los valores sin sustento legal, argumentándose por parte del mismísimo Jefe de Cuerpo de Bomberos de Gualaquiza que se ha tomado en consideración seis criterios y parámetros para determinar la cuantía de los valores de las recientemente tasas creadas, entre ellos se mencionan aspectos de carácter económico financiero de la institución como gastos operacionales, mantenimiento y reparación de equipos e incremento en el uso de equipos pero lo más inaudito de esto se encuentra cuando también se menciona y se considera para fijar tales valores al crecimiento comercial del cantón, concluyendo que ante mayor inversión se produce mayor riesgo por lo que se justificaría el incremento de los permisos.

Lo indicado líneas arriba es a todas luces atentatorio de principios constitucionales como el de seguridad jurídica, debida motivación, principio de limitación positiva de las competencia conocido también como principio de legalidad, derecho al trabajo, discriminación (pues abusivamente se aplica a un solo sector de la colectividad de Morona Santiago que lo constituye los comerciantes al cobrarse valores diferentes por idéntica actividad y además se crea una discriminación por cuanto un ciudadano por el solo hecho de querer realizar actividades económicas en el cantón Gualaquiza deben pagar valores exagerados por el simple criterio antojadizo del Consejo de Administración y Disciplina).

En relación a la motivación que se requiere en el accionar administrativo contenido en el Art. 76 literal I) de la Carta Magna<sup>79</sup>, este requisito está íntimamente ligado al principio de limitación positiva de las competencias pues la motivación debe encontrar en la ley y únicamente en la ley –por mandato constitucional- el fundamento o razón suficiente que permita el accionar de la administración en un tema particular o general de carácter tributario.

La motivación de las resoluciones deben ser explícitas y constar en el texto de la resolución, a fin de que los administrados puedan conocer claramente tanto la motivación legal como la motivación concreta del acto, por lo que el Consejo de Administración y Disciplina del Cantón Gualaquiza no debe **explicar** sus decisiones únicamente, sino también **justificar** su aplicación al momento de expedir la tabla contentiva de valores por la extensión del permiso de funcionamiento, al ser de carácter esencial se proscribire la arbitrariedad. De no existir la debida motivación se produce una afectación al derecho a la defensa de los usuarios que desemboca - por mandato constitucional- tanto en la nulidad absoluta del acto como en el desvanecimiento de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad al no haberse constituido íntegramente la voluntad administrativa conjuntamente con otros elementos esenciales como la competencia, causa, efecto, etc.

### **3.1 ANALISIS DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL ACTO QUE CONTIENE LOS VALORES A COBRARSE POR EL OTORGAMIENTO DE PERMISOS DE FUNCIONAMIENTO EMANADOS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION Y DISCIPLINA DEL CUERPO DE BOMBEROS DE GUALAQUIZA**

El acto que contiene los valores a cobrarse por el otorgamiento de permisos es una resolución administrativa que tiene –en base a nuestro análisis de los actos

---

<sup>79</sup> El Art. 76 literal I) de la Constitución del 2008, reza: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas y principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”. El tema de la motivación en nuestro ordenamiento ha sido ampliamente tratada y suficientemente desarrollada en cuerpos normativos anteriores a la vigente Constitución como en el Art. 31 de la Ley de Modernización del Estado y el Art. 20 de su Reglamento General de aplicación. Para el caso concreto de la administración tributaria el deber de motivación se encuentra previsto en el Art. 103 numeral 2 del Código Tributario.

desarrollados en el capítulo anterior- las características de ser un acto administrativo con efectos generales, pues recae sobre un asunto particular y concreto como lo es la fijación de valores para la obtención del permiso anual de funcionamiento; y, por otro lado es general debido a que está dirigido a una clase o generalidad de personas a los cuales se les exige por mandato legal obtener los correspondientes permisos de funcionamiento como son: los propietarios de locales comerciales, industriales, fabriles, de servicios, salud, oficinas públicas y privadas, etc.

A más de lo indicado, como característica encontramos que es un acto heteroaplicativo, que necesita de actos posteriores para nacer e incidir en la esfera de los administrados; dando como consecuencia que la naturaleza jurídica de los actos que emanan de la aplicación de la tabla de valores, es decir de los permisos individualmente considerados, constituyen –a no dudarlo- actos administrativos particulares y concretos.

Consideramos que, el Consejo de Administración y Disciplina –en el supuesto no consentido de tener competencia- debió de haber expedido un reglamento (acto normativo) en sentido estricto, que viabilizara el cobro de las tasas pues nuestra Constitución en el Art. 301 es concluyente al manifestar como requisito indispensable para la modificación de tasas el de que exista un acto normativo de órgano competente, que lo constituiría –a pesar de nuestro criterio esgrimido en contra, expuesto líneas más arriba- el Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Morona Santiago por así determinarlo el Reglamento de Aplicación a los Arts. 32 y 35 de la Ley de Defensa contra incendios reformada; cuerpo legal que a nuestro criterio confunde a los permisos con las tasas por servicios violentando de esta forma el principio jerárquico de que los reglamentos no pueden contravenir o alterar los términos de la ley.

La Corte Constitucional en el caso No. 0008-10-IN, mediante sentencia No. 018-12-SIN-CC publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 743 del Miércoles 11 de julio del 2012, analiza el reclamo presentado por el representante de la cámara de comercio del cantón Lago Agrio en contra del Jefe del Cuerpo de Bomberos del mismo cantón, en donde se puede observar que el análisis se concreta al asunto en particular y no considerara en su sentencia este último aspecto que acabamos de señalar en los términos indicados; el análisis realizado se circunscribe a considerar que es posible delegar facultades reglamentarias que permitan viabilizar el cobro de las tasas, sin embargo nada dice en relación a que el reglamento expedido en el

año 2003 por el máximo representante del -en ese entonces- Ministerio de Bienestar Social confunde e incorpora dentro de las tasas a los permisos cuando la Ley de Defensa contra Incendios claramente hace una distinción al respecto.

La ley formal que determina el cobro de las tasas por la prestación de servicios lo constituye la Ley Orgánica de Defensa contra Incendios pero para el permiso anual de funcionamiento –insistimos- existe la regulación específica del Art. 17-A de la Ley de Modernización.

Distinto sería el caso de que el Cuerpo de Bomberos de Gualaquiza, presten servicios públicos en sentido estricto (como por ejemplo servicios de extintores a domicilio) y que por la misma cobre sus tasas respectivas, pues tienen facultad legal para ello, encontrándose limitado su *quantum* o valor de las tarifas a elementos de carácter objetivo que reflejados en el costo del servicio permitan a su vez su financiamiento. Para esta etapa posterior se necesita de un acto normativo de rango reglamentario que viabilice tal cobro, detallando aspectos como los servicios que se prestan y los montos que correspondan, el lugar del pago, plazos, etc.

### **3.2 CONSTITUYE LA ACCIÓN ORDINARIA DE PROTECCIÓN UN MECANISMO IDONEO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS EN RELACION AL CASO CONCRETO?**

Partiendo de que el vocablo idóneo significa adecuado y apropiado para algo, tenemos que la acción de protección busca proteger los derechos fundamentales de una manera directa y rápida para cumplir con su propósito de tutela eficaz; para el caso que nos ocupa, el acto administrativo particular y concreto contenido en el documento que contiene el permiso anual de funcionamiento es plenamente sujeto a una acción ordinaria de protección, debido a que violenta derechos constitucionales. La interesada así procedió en primera instancia ante el Juez Tercero de Garantías Penales y Transito de Morona Santiago con sede en el Cantón Gualaquiza, en donde se solicitó se declare la violación de los derechos fundamentales de igualdad de trato, a no ser discriminado y a la libertad de trabajo; todos estos derechos consagrados y protegidos por la Constitución de Montecristi.

Observamos que se debió haber alegado también la violación a la seguridad jurídica y a la debida motivación de las resoluciones administrativas que se encuentra en los considerandos de la resolución expedida por el Consejo de Administración y Disciplina como documento que contiene los valores a cobrarse por las “tasas de servicio”, es decir el acto administrativo simplemente es la aplicación ejecutiva –a cargo del jefe de cuerpo de bomberos- de un acto previo como lo es el acto administrativo con efectos generales expedido por el Cuerpo de Bomberos concretizado a su vez en la resolución.

Con la acción ordinaria de protección se debió impugnar únicamente la ejecución de la tabla materializada en el permiso que particularmente se le cobró a la señora Marlene Calle Idrovo, mas no a la resolución contentiva de la tabla en su aspecto constitucional, por cuanto esta solo puede ser revisada por la Corte Constitucional vía acción popular de inconstitucionalidad de actos administrativos de efectos generales.

Notamos que se cometió un error al solicitarse en la acción de protección el que se declare inconstitucional la resolución en la cual se aprueba la nueva tabla de valores por el otorgamiento de permisos de funcionamiento, pues tal situación no es procedente vía acción de protección sino vía acción popular de inconstitucionalidad, sin embargo consideramos que cabe la impugnación indirecta de los actos, que se presenta cuando tal impugnación no se dirige a un acto heteroaplicativo, sino a un acto administrativo dictado en su aplicación, pero fundándose –tal impugnación- en que el acto heteroaplicativo no es conforme a derecho. La sentencia que se emite en primera instancia únicamente considera esta situación –la de que se pide se declare la inconstitucionalidad- para rechazar la acción de protección sin analizar los otros puntos o reclamos a los cuales se circunscribe la demanda de garantía de protección de derechos constitucionales, es decir nada analiza en relación a la vulneración de derechos constitucionales.

En cuanto a su idoneidad traducida en la reparación integral por daño material como consecuencia de la aplicación del fallo, identificamos que la acción de protección podría disponer la devolución de los montos a la accionante a partir del 2010, al considerar que existe un cobro indebido de valores<sup>80</sup>, sin embargo el efecto

---

<sup>80</sup> A pesar de lo contradictorio que puede resultar el contenido del Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional cuando dispone que en casos de reparación económica se tramite el valor del monto y restitución vía acción contenciosa tributaria, consideramos que en atención al exiguo monto de dinero a ser devuelto y al contenido del Art. 18

*inter comunis* que adquiriría la sentencia no abarcaría en materia de resarcimiento económico a quienes no plantearon la acción, igual tratamiento se trasladaría a quienes presentaron un escrito de *amicus curiae*. El efecto *inter comunis* se retrotraería a impedir que se continúe aplicando la tabla de valores en todo el cantón Gualaquiza como consecuencia directa de la impugnación del acto administrativo particular y concreto violatorio de derechos fundamentales de la accionante Marlene Calle Idrovo.

### 3.3 PROPUESTA PARA EL CASO CONCRETO

Consideramos que cualquier ciudadano afectado por el acto que emana del Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Gualaquiza, puede presentar nuevamente una acción ordinaria de protección en casi idénticos planteamientos a los esgrimidos por la señora Marlene Calle Idrovo, sin requerir – claro está- se declare la inconstitucionalidad de la resolución que contiene la tabla de valores que se cobran por el otorgamiento del permiso anual de funcionamiento, por no ser competencia de un juez constitucional sino de la Corte Constitucional en pleno.

La vía más idónea y efectiva para lograr impugnar y expulsar del ordenamiento jurídico la mentada resolución –con el marco constitucional actual- lo constituye a no dudarlo la acción popular de inconstitucionalidad, con esto se lograría que con el efecto *erga omnes* y de cosa juzgada de última y definitiva instancia la resolución sea invalidada y consecuentemente derogada conforme lo establecido en la Ley de leyes.

Ahora si se quiere también previamente suspender los efectos de la resolución del Consejo de Administración y Disciplina se puede apelar a la figura de las medidas cautelares, acción constitucional a plantearse conjuntamente con la acción de protección o por separado. En el caso de presentarse únicamente las medidas cautelares por separado están tendrían como finalidad el de evitar o hacer cesar la resolución en su integridad y no únicamente el acto administrativo particular y concreto con el cual se pretende cobrar la tasa.

---

del mismo cuerpo de leyes se pueda disponer directamente en la misma acción de protección la devolución de lo pagado en exceso.

Con el planteamiento de la acción popular de inconstitucionalidad se procuraría, en lo principal que se declare en sentencia estimatoria: 1) La inconstitucionalidad y consecuente invalidez de la resolución contentiva de valores a cobrarse por la extensión del permiso de funcionamiento; y, 2) Ordenar la devolución de los valores cobrados en exceso en virtud de la aplicación de esta inconstitucional resolución. Consideramos que la resolución es inconstitucional por cuanto la misma entra en conflicto con normas de orden constitucional, como son: a) Derecho a la seguridad jurídica; b) Derecho a la igualdad y prohibición de discriminación contenida en el Art. 11 numeral 2; c) Violación al debido proceso por falta e indebida motivación contenido en el Art. 76 literal I); d) Desconocimiento a los límites de la potestad tributaria contenido en los principios constitucionales del Art. 300; y, e) Se violenta los derechos constitucionales de trabajo y de propiedad .

La devolución por pagos realizados en exceso es evidente que procede en la acción de protección; en cuanto a su procedencia en la acción popular de inconstitucionalidad el tema pasa por superar una regla de carácter general como es la irretroactividad de las sentencias estimatorias la cual se apoya en la seguridad jurídica y el interés general. En caso de aceptarse la acción popular de inconstitucionalidad somos del criterio que la invalidez produciría como consecuencia que la resolución se retrotraería hasta el año 2010, para lo cual el Consejo de Administración y Disciplina debería dictar una nueva resolución que permita la cuantificación correcta de valores para el otorgamiento de permisos de funcionamiento. Como el efecto de las sentencia de constitucionalidad son *erga omnes* y con la finalidad de evitar un descalabro en las finanzas del Cuerpo de Bomberos la devolución –en este caso- se vería dificultosa de ordenar por parte de la Corte Constitucional. Otra decisión que se podría tomar sería que los pagos indebidamente realizados sean tomados en los próximos años como pagos por adelantado.

Las medidas cautelares constituirían una medida idónea para el presente caso pues su efecto de ser inapelables causarían la suspensión de la resolución con efectos en todo el cantón Gualaquiza, protegiendo eficazmente los derechos vulnerados, no siendo necesario para proponer esta acción el de que exista un acto administrativo puro y simple sino únicamente el de constancia de que la resolución se puso en vigencia y se encuentra en continua ejecución, constituyéndose en fuente potencial de violación a derechos constitucionales o instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo la medida cautelar no sería eficaz en sentido estricto por cuanto no tienen la fuerza de declarar la violación de derechos y la

correspondiente reparación integral que si lo tiene la acción de protección, en donde se buscaría la devolución de los pagos realizados en exceso a partir del año 2010.

## CONCLUSIONES

Los actos administrativos con efectos generales han adquirido fisonomía propia en el derecho procesal constitucional ecuatoriano, determinándose como una categoría diferente en relación a los dos tipos – actos más conocidos: actos normativos y a los actos administrativos puros y simples. Los actos administrativos con efectos generales aplicadores del derecho al mantener características en las cuales se combinan los lineamientos propios de los actos normativos y los actos administrativos puros y simples dan nacimiento a una categorización particularísima dentro del ordenamiento jurídico.

Las garantías jurisdiccionales y las acciones procesales forman una dualidad procedimental que en aplicación de la defensa de los derechos fundamentales y la supremacía de la constitución no se excluyen el uno a la otra, sino por el contrario dependiendo del análisis de procedibilidad que se haga en uno u otro caso se complementan. En los actos normativos autoaplicativos (cuando crean y aplican el derecho) la procedencia de la acción de protección y de las medidas cautelares es evidente; sin que esto, coarte la posibilidad de plantear la acción procesal de inconstitucionalidad como mecanismo de invalidez de normas jurídicas.

Las garantías constitucionales continúan siendo desechadas por los jueces constitucionales sin un mayor análisis, esto ante la evidente falta de cultura constitucional. A pesar que se crea en el país el Tribunal Constitucional en el año 1996 la justicia constitucional no ha alcanzado su pleno desarrollo y continúa demandando una mayor aplicación en casos de violación a los contenidos de los derechos fundamentales previstos en la Constitución. Estas actuaciones nos permiten afirmar que las garantías jurisdiccionales son idóneas formalmente porque su previsión consta en la ley como forma adecuada de defensa de derechos constitucionales pero no son idóneas materialmente cuando al momento de aplicar la justicia constitucional se trata, más aun cuando en esta materia se ha expedido una regulación de carácter administrativa que limita ostensiblemente el campo de acción de los jueces ordinarios<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Con fecha 9 de julio de 2012, el Coordinador de la Unidad de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura de Transición, emite el memorando circular No. 3524-UCD-2012 en la cual se advierte de futuras sanciones en el caso de que los jueces resuelven acciones de protección que tengan que ver con aspectos de mera legalidad. No admite discusión que efectivamente no es procedente las

La Constitución al dotar a los jueces ordinarios de la facultad de proteger derechos fundamentales se torna en garantista en el plano formal, empero la falta de pericia constitucional comporta un continuo desencanto en las resoluciones que continuamente se expiden en materia de justicia constitucional, lo cual permite recobrar el criterio esgrimido en la Asamblea Constituyente de Montecristi cuando se debatía la conveniencia o no de la creación de una justicia constitucional especializada o en su defecto también se pudo haber acogido el proceso adoptado en Colombia en donde los jueces de las diferentes ramas se capacitaron en forma progresiva (en especial en derechos fundamentales, interpretación y argumentación) y solo una vez adquirido tal conocimiento especializado empezaron a administrar justicia constitucional.

Ante el continuo rechazo de las acciones de protección es necesario que vía jurisprudencia la Corte Constitucional seleccione las sentencias más relevantes que permitan reglamentar adecuadamente su uso por parte de los jueces de primera instancia como de las Cortes Provinciales, resulta aún más imperioso cuando ya se escucha la clara intención presidencial de reformar por segunda ocasión la Constitución en donde el campo de acción de la acción de protección sería delimitada regresivamente.

Las medidas cautelares en muchísimo de los casos han resultado ser más efectivas que la misma acción de protección, esto motivado por la consideración de que tal acción es una versión actual del amparo constitucional y por lo tanto lo vuelve más familiar para los jueces encargados de administrar justicia constitucional.

Las actuaciones administrativas del Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos del Cantón Gualaquiza deben ceñirse estrictamente a postulados tributario - constitucionales como reserva de ley, debida motivación y con especial observancia a derechos fundamentales como el de seguridad jurídica, derecho a la igualdad y no discriminación, al trabajo y a la propiedad. La Constitución ha marcado la cancha dentro de la cual se circunscribe el obrar de los poderes públicos como garantía de que no se cometan excesos y abusos en detrimento de los ciudadanos de Gualaquiza.

---

acciones de protección en asuntos de mera legalidad, sin embargo esta actuación y consecuente amedrentamiento por parte de un funcionario de la judicatura constituye una intromisión inconcebible en la libertad de decisión de los jueces ordinarios, dando como correlato una considerable retracción en la tramitación y admisión de acciones de protección de derechos fundamentales.

De considerarse a los permisos anuales de funcionamiento de conformidad con lo establecido al Art. 17-A de la Ley de Modernización o como servicio público sujeto a la prestación de una tasa -en la acepción de servicio público tal como lo considera a los bomberos la Constitución del Ecuador en el Art. 326 numeral 15<sup>82</sup>- vemos que los montos fijados por el Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos del Cantón Gualaquiza no encaja en ninguna de las dos formas indicadas, pues se aplica verdaderas tasas confiscatorias que al fundamentarse en el aspecto o capacidad económica de las personas -más que en el servicio público que se presta- degenera en un verdadero impuesto.

Se debe impulsar en la Asamblea Nacional un proyecto de ley que al igual que como sucede en otras partes como en España se regule lo atinente a las tasas y contribuciones especiales, pues la facultad reglamentaria discrecional otorgada a los Consejos de Administración y Disciplina para fijar el monto de las tasas ha degenerado en una desnaturalización de tales tributos y en verdaderos abusos, que podrían ser superados con la expedición de un cuerpo normativo con rango de ley en donde conste claramente la forma de establecer las tarifas junto a otros criterios y aspectos que deberán observarse.

---

<sup>82</sup> El Art. 326 numeral 15, al referirse a los principios del derecho al trabajo, expresa: “15. Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, **bomberos...**”. Lo resaltado nos corresponde.

## ANEXO

### DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

#### CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

**DR. RUBEN FERNANDO CALLE IDROVO**, ecuatoriano, de 35 años de edad, con número de cédula de ciudadanía Nro. 010363179-2, de estado civil soltero, de profesión abogado, de ocupación servidor público, ante Ustedes respetuosamente comparezco y deduzco de conformidad con lo establecido en el Art. 439 de la Constitución del Ecuador y Arts. 77, 78, 79, 98, 135 y 136 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la siguiente acción popular de inconstitucionalidad por el fondo y por la forma de la **Resolución que aprueba la tabla de valores para el cobro por servicios que presta a la comunidad y que recauda directamente el Cuerpo de Bomberos del Cantón Gualaquiza**, al tenor de las siguientes consideraciones:

#### **PRIMERO. DESIGNACION DE LA AUTORIDAD ANTE QUIEN SE PROPONE LA ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

La presente acción la presento ante la Corte Constitucional, como máximo órgano de interpretación, control y administración de justicia constitucional conforme al Art. 429 de la Constitución del Ecuador y como tal competente para conocer y resolver esta demanda de inconstitucionalidad.

#### **SEGUNDO. GENERALES DE LEY DEL LEGITIMADO ACTIVO**

Mis generales de ley conforme a lo arriba indicado son: RUBEN FERNANDO CALLE IDROVO, portador de la cedula de ciudadanía Nro. 010363179-2 y con domicilio en la Avenida 10 de Agosto N33-35 y Rumipamba de esta ciudad de Quito, provincia de Pichincha.

#### **TERCERO. ORGANO O AUTORIDAD CONTRA QUIEN SE DIRIGE LA ACCION**

La presente acción de inconstitucionalidad va dirigida en contra de los integrantes del Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos del Cantón Gualaquiza, señores **TOÑO QUEZADA GALINDO, MARCO COBOS GALARZA, SERGIO CHOCO ASTUDILLO, CHARLESS SAGBAY ARIAS y TELMO CORREA LOYOLA** por ser quienes emitieron la **Resolución que aprueba la tabla de valores para el cobro por servicios que presta a la comunidad y que recauda directamente el Cuerpo de Bomberos del Cantón Gualaquiza**.

#### **CUARTO. INDICACION DE LA DISPOSICION ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL**

La disposición acusada como inconstitucional lo constituye la resolución de fecha 4 de enero del 2010, emitida por el Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Gualaquiza, en la cual se aprueba una tabla de valores para el cobro por servicios que presta a la comunidad y que recauda directamente el Cuerpo de Bomberos del Cantón Gualaquiza; y que, se constituye en el fundamento para cobrar valores exagerados por la extensión del permiso de funcionamiento anual.

#### **QUINTO. FUNDAMENTO DE LA PRETENSION: NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS, CONTENIDO Y ALCANCE**

Los contenidos constitucionales violentados son:

1.- El Art. 82 de la Constitución que expresamente dice: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. Señores jueces de nada sirven los derechos y garantías individuales inscriptos en la Constitución si los órganos o autoridades administrativas a quienes compete efectivizarlos no lo hacen con la dimensión que el buen uso jurídico requiere. El Consejo de Administración y Disciplina irrespetando normas de rango constitucional como el de reserva de ley, fundamenta su espuria resolución en el Reglamento de aplicación a los artículos 32 y 35 de la Ley de Defensa contra Incendios reformada, el cual a vez reforma el Art. 35 de la Ley de Defensa contra Incendios donde se hace una clara distinción entre permisos y tasas por servicio. Es evidente que este reglamento confunde a los permisos con las tasas e inconstitucionalmente dota de competencia a los Consejos de Administración y Disciplina para fijar los valores por permisos de funcionamiento cuando es bien conocido que la competencia tributaria por mandato constitucional proviene única y exclusivamente de la ley. Sin dudas que el soporte de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia lo constituye el principio de seguridad jurídica y siempre que tal principio funcione bien se confirma la efectividad de aquel sistema de valores que conforman el marco axiológico constitucional.

2.- El Art. 76 Numeral 7 literal l) de la Carta Magna que en relación a las garantías del debido proceso en cuanto al deber de motivación de las instituciones públicas, expresamente dice: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser

motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras y servidores responsables serán sancionados”. La debida motivación (tanto fáctica como jurídica) de las actuaciones del sector público tienen como finalidad evitar el abuso y la arbitrariedad que se puede producir por desviación del poder; en el caso presente la resolución adoptada desconoce la obligación constitucional de motivar sus resoluciones, no es suficiente motivar por motivar para cumplir formalmente con el mandato constitucional, pues la motivación exige un sustento constitucional y legal que permita así obrar al Consejo de Administración y Disciplina. En la parte de los antecedentes de la resolución adoptada, el Consejo de Administración y Disciplina –a más de carecer de competencia conforme lo indicado líneas arriba- impone el cobro de valores sin tomar en consideración que las tasas tanto en nuestro ordenamiento jurídico como en la mayoría del pensamiento doctrinario, exige la prestación del servicio público como su característica esencial y configuradora. La prevención y seguridad a cargo del Cuerpo de Bomberos de Gualaquiza obliga a adquirir anualmente el permiso de funcionamiento que debe guardar relación cuantitativa entre lo que comprende el servicio y el valor que se cobra, relación que debería ser racional y con equidad. Nada de esto acontece pues se toma en consideración aspectos ajenos al mismo como es la capacidad económica de las personas en el Cantón Gualaquiza como referente para determinar el valor a pagarse por la extensión de los permisos de funcionamiento. En la parte final de los considerandos se manifiesta claramente que las recaudaciones serán para la adquisición de equipos para enfrentar los siniestros y emergencias cuando debería existir una plena relación cuantificable e inmediata entre los nuevos valores por los permisos y los gastos únicamente ocasionados por el permiso anual de funcionamiento, mas no confundir –como efectivamente se lo hace- con todas las otras obligaciones que como institución en encuentra obligado a prestar el Cuerpo de Bomberos del cantón Gualaquiza. Con esta sesgada y abusiva motivación los integrantes del Consejo de Administración y Disciplina aprueban valores tomando en consideración todas las necesidades que como institución tienen para recargarlo a una sola parte de los que componen la sociedad de Gualaquiza (los obligados a obtener el permiso de funcionamiento) y propiciando –de esta manera- la aplicación de tasas evidentemente confiscatorias. Señores Jueces con la motivación que se acaba de indicar los miembros del Consejo de Administración y Disciplina parecerían creer que tienen la real capacidad de crear e

imponer a una parte de los habitantes del cantón Gualaquiza verdaderos impuestos para financiar las necesidades institucionales. Esto es evidentemente inconstitucional pues recordemos que en materia tributaria los impuestos solamente son creados mediante ley conforme lo establece la primera parte del Art. 301 de la Ley de leyes que contiene el principio de reserva de ley<sup>83</sup>.

3.- El Art. 11 Numeral 2 de la Constitución, expresamente dice: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica...”. Se violenta el derecho a la igualdad como principio protegido constitucionalmente creando discriminación cuando se exige a un solo sector de la comunidad del cantón Gualaquiza, (bajo el peregrino argumento de que han crecido económicamente y de que el Cuerpo de Bomberos de Gualaquiza necesita de mayores recursos para solventar sus servicios a que por ley se encuentra obligado), el pago o costeo de todos estos gastos creando para lo cual artificiosamente tasas disfrazadas de verdaderos impuestos. Además por el solo hecho de iniciar o mantener cualquier clase de negocio o iniciativa productiva en el cantón Gualaquiza todas las personas se encuentra compelidas a este pago exagerado si es que se desea obtener el permiso pues caso contrario no se puede realizar ninguna actividad económica.

4.- Esta inconstitucional resolución también violenta el derecho al trabajo<sup>84</sup>, pues incrementando estos tributos inconstitucionales lo que se hace es desincentivar el trabajo de pequeños comerciantes de Gualaquiza pues para emprender o continuar con una fuente de trabajo se condiciona –para el otorgamiento de un permiso- al pago de una tarifa evidentemente desproporcionado en relación al servicio. El permiso anual que se otorga en el cantón Gualaquiza, se circunscribe únicamente a una simple inspección y nada más, no existiendo por lo tanto ni la más mínima razonable equivalencia entre el valor que se cobra y el servicio que se recibe<sup>85</sup>, de

---

<sup>83</sup> La primera parte del Art. 301 de la Constitución del 2008, dice: “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos.

<sup>84</sup> La primera parte del Art. 33 de la Constitución de la República, manifiesta: “El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía... “.

<sup>85</sup> La Corte Constitucional en la sentencia 018-12-SIN-CC publica en el Suplemento del Registro Oficial No. 743 del Miércoles 11 de julio del 2012, en relación al quantum de las tasas observa que la misma

donde la razonable equivalencia de la recaudación total de la tasa con el costo del servicio constituye el límite máximo, pudiendo ser menos, rebasados esos límites las tasas devendrían en confiscatorias por ser irrazonables en su cobro<sup>86</sup> al no existir correspondencia entre el importe a pagar y el servicio público recibido.

5.- El Art. 300 inciso primero de la Constitución, dice: “El Régimen Tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria...”. Señores jueces la potestad tributaria que la tienen los cuerpos de bomberos de Gualaquiza no es irrestricta o ilimitada, sino que su ejercicio es franqueada por límites contenidos en la misma Constitución, de tal manera que solo su cumplimiento otorga legitimidad a las referidas potestades. Esto no ocurre con la resolución en ciernes la cual violenta la progresividad tributaria (pues en algunos casos las tarifas se han incrementado en un 300 por ciento en relación al año 2009) debido a un incremento desproporcionado de las tasas en relación con otros años como si el servicio al momento de otorgar los permisos hubiere variado o mejorado para el usuario, esto no ha sido así; y, es la necesidad de una vorágine de recursos la que ha impulsado a emitir una resolución de hecho y no derecho.

6.- El Art. 66 numeral 26 de la Constitución menciona entre los derechos a la libertad: “El derecho a la propiedad en todas sus formas, con función social y ambiental...”. Si bien es cierto que el pago de tributos supone una injerencia estatal sobre el ámbito patrimonial de las persona, no por ese hecho -tales injerencias- son contrarios a la propiedad que permitan caer en la confiscatoriedad tributaria, imponiendo a los ciudadanos de Gualaquiza desproporcionadas e infundadas “tasas” por permisos de funcionamiento y volviéndolas en consecuencia irrazonables en su cobro.

## **SIXTO. PETICION DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Por lo expuesto se solicita se declare en sentencia estimatoria: 1.- La inconstitucionalidad y sin valor alguno la resolución adoptada por el Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos del Cantón Gualaquiza el día 4

---

debe estar sujeta a criterios objetivos, determinando el sistema y el método para establecer los costos reales que genera el servicio que presta los diferentes cuerpos de bomberos, para de esta forma frenar la arbitrariedad o discrecionalidad.

<sup>86</sup> La parte final del Art. 314 de la Constitución manifiesta que el Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerán su control y regulación.

de enero del 2010; y, 2.- La devolución de los pagos realizados en exceso a partir del año 2010, por carecer de fundamento constitucional y legal.

#### **SEPTIMO. CITACIONES Y NOTIFICACIONES**

A los integrantes del Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos se los citará con la presente acción y auto inicial en el local donde viene funcionando el Cuerpo de Bomberos, esto es, en las calles Amazonas entre Eloy Alfaro y 12 de febrero de la ciudad de Gualaquiza, provincia de Morona Santiago, sin perjuicio de que lo pueda hacer al teléfono institucional 2781102, en cumplimiento a lo establecido en el Art. 86 numeral 2 literal d) de la Constitución, que textualmente, reza: "Las notificaciones se efectuarán por los medios más eficaces que estén al alcance del juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión".

Se contará con el señor Procurador General del Estado a quien se lo citará en su despacho ubicado en la calle Robles y Amazonas, Edificio de la Procuraduría General del Estado, en esta ciudad de Quito o al número 22941300.

#### **OCTAVO. DESIGNACION DE ABOGADO Y CASILLA CONSTITUCIONAL**

Designo como mi abogado defensor al Dr. Juan Carlos Cabrera, a quien autorizo suscribir los escritos y practicar las diligencias que sean necesarias en esta causa. Notificaciones que me correspondan las recibiré en la casilla constitucional y judicial No. 35 y 239 y al correo electrónico [drrubencalle@hotmail.com](mailto:drrubencalle@hotmail.com).

#### **NOVENO. DOCUMENTACION APAREJADA**

A la presente acción adjunto copia simple de la resolución tomada por el Consejo de Administración y Disciplina del Cuerpo de Bomberos de Gualaquiza en fecha 4 de enero del 2010, en la cual se fijan los valores a cobrarse por la extensión de los permisos anuales de funcionamiento.

Firmo conjuntamente con mi abogado patrocinador.

Dr. Rubén Calle Idrovo

C.C No. 0103631792-2

Dr. Juan Carlos Cabrera

C.A.A Matr. Nro. 2242

## BIBLIOGRAFIA

ANDRADE Santiago, GRIJALVA Agustín y STORINI Claudia (Editores), *La Nueva Constitución del Ecuador. Estado Derecho e Instituciones*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2009.

AVILA LINZAN Luis, *Efectos de la Declaratoria de Inconstitucionalidad*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2004.

AVILA SANTAMARIA Ramiro, *Los derechos y sus garantías*, Quito, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.

BENALCAZAR GUERRON Juan Carlos, *Derecho Procesal Administrativo*, Quito, Andrade & Asociados, 2007.

BERROCAL GUERRERO Luis Enrique, *Manual del Acto Administrativo*, Bogotá, Librería Ediciones del Profesional, 2003.

BRAVO IZQUIERDO Cesar, *Tratado de Derecho Constitucional: 2 Tomos*, Quito, Ediciones Carpol, 2011.

CARBONELL Miguel, *Neoconstitucionalismo y Derechos Fundamentales*, Quito, Jurídica Cevallos, 2011.

\_\_\_\_\_, *Teoría del Neoconstitucionalismo*, Madrid, Editorial Trotta, 2007.

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICION, *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional: 3 Tomos*, Quito, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.

CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICION, *Guía de Jurisprudencia Constitucional Ecuatoriana 2 Tomos*, Quito, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.

CUEVA CARRION Luis, *Acción Constitucional Ordinaria de Protección*, Quito, Ediciones Cueva Carrión, 2011.

\_\_\_\_\_, *Jurisprudencia de la Corte Constitucional: 3 Tomos*, Quito, Ediciones Cueva Carrión, 2010.

\_\_\_\_\_, *Medidas Cautelares Constitucionales*, Quito, Ediciones Cueva Carrión, 2012.

DROMI Roberto, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires - Madrid, Ciudad Argentina, 2004.

FERRAJOLI Luigi, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Editorial Trotta, 2009.

GARCIA DE ENTERRIA Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 2006.

GRIJALVA JIMENEZ Agustín, *Constitucionalismo en Ecuador*, Quito, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.

GRIMM Dieter, *Constitucionalismo y Derechos Fundamentales*, Madrid, Editorial Trotta 2010.

GUASTINI Riccardo, *Teoría e Ideología de la Interpretación Constitucional*, Madrid, Editorial Trotta, 2010.

HESSE Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

JARAMILLO ORDOÑEZ Herman, *Manual de Derecho Administrativo*, Loja, Universidad Nacional de Loja, 2005.

LA CIENCIA DEL DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL, *Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México D.F, Marcial Pons, 2008.

MARTINEZ MOLINA Dunia, *Genealogía de la Justicia Constitucional Ecuatoriana*, Quito, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.

MORALES TOBAR Marco, *Manual de Derecho Procesal Administrativo*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.

PEREZ Efraín, *Derecho Administrativo: 2 Tomos*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2006.

PEREZ José Antonio (Coordinador), *Viabilidad de las Garantías Jurisdiccionales*, Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012.

- PEREZ ORDOÑEZ Diego, *La Constitución Ciudadana*, Quito, Taurus, 2009.
- PEREZ TREMPES Pablo (Coordinador), *Derecho Procesal Constitucional*, Quito, Serie Fortalecimiento de la Justicia Constitucional en el Ecuador, 2005.
- PRIETO SANCHIS Luis, *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*, Madrid, Editorial Trotta, 2009.
- SALGADO PESANTEZ Hernán, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Quito, Ediciones Legales, 2012.
- \_\_\_\_\_, *Manual de Justicia Constitucional*, Quito, Serie Fortalecimiento de la Justicia Constitucional en el Ecuador, 2005.
- SPISSO, Rodolfo, *Derecho Constitucional Tributario*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011.
- TORRES Luis Fernando, *Legitimidad de la Justicia Constitucional*, Quito, Librería Jurídica Cevallos, 2003.
- TOSCANO SORIA Luis, *Nuevos Estudios sobre Derecho Tributario*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2006.
- TROYA JARAMILLO José Vicente, *Derecho Internacional Tributario*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1990.
- \_\_\_\_\_, *Tributación y Derechos Humanos*, Quito, Revista de Derecho Foro No.2 Universidad Andina Simón Bolívar, 2004.
- VALDIVIESO Gabriela, *La tasa, un tributo que ha sido desnaturalizado en Ecuador*, Quito, Serie Magister Corporación Editora Nacional, 2013.
- VELAZQUEZ VELAZQUEZ Santiago, *Manual de Derecho Procesal Constitucional Ecuatoriano*, Guayaquil, Edino, 2010.
- ZAMBRANO PASQUEL Alfonso, *Del Estado Constitucional al Neoconstitucionalismo*, Lima, Edilex, 2011.
- ZAVALA EGAS Jorge, ZAVALA LUQUE Jorge y ACOSTA ZAVALA José, *Comentarios a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Lima, Edilex, 2012.

ZAVALA EGAS Jorge, *Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica*, Guayaquil, Edilex, 2010.

ZAVALA EGAS Jorge, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Lima, Edilex, 2011.

\_\_\_\_\_, *Teoría y Práctica Procesal Constitucional*, Guayaquil, Edilex, 2011.

## **DOCUMENTOS ELECTRONICOS**

BENALCAZAR GUERRON Juan Carlos, "El Acto Administrativo en Materia Tributaria". Consultado: 11-02-2013. En [repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1175/1/T0332-MDE-Benalcazar-El acto administrativo.pdf](http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1175/1/T0332-MDE-Benalcazar-El%20acto%20administrativo.pdf).

## **CUERPOS LEGALES**

Constitución Quiteña de 1812

Constitución de 1830

Constitución de 1835

Constitución de 1843

Constitución de 1845

Constitución de 1851

Constitución de 1852

Constitución de 1861

Constitución de 1869

Constitución de 1878

Constitución de 1884

Constitución de 1897

Constitución de 1906

Constitución de 1929

Constitución de 1945

Constitución de 1946

Constitución de 1967

Constitución de 1979

Constitución de 1998

Constitución de 2008

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional

Ley de Defensa contra Incendios

Reglamento General para la aplicación de la ley de defensa contra Incendios

Reglamento de aplicación a los artículos 32 y 35 de la Ley de Defensa contra Incendios reformada

Reglamento de Prevención, Mitigación y Protección contra Incendios

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada

Código Tributario

Código de Planificación y Finanzas Públicas

## **SENTENCIAS CONSTITUCIONALES**

Sentencia Vinculante 001-10-PJO-CC, Segundo Suplemento Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre del 2010

Sentencia 001-10-SIN-CC, Suplemento Registro Oficial No. 176 de 21 de abril de 2010

Sentencia 006-10-SIN-CC, Suplemento Registro Oficial No. 238 de 19 de julio de 2010

Sentencia 009-10-SIN-CC

Sentencia 018-12-SIN-CC, Suplemento Registro Oficial No. 743 de 11 de julio de 2012

Sentencia 007-09-SAN-CC, Suplemento Registro Oficial No. 97 de 29 de diciembre de 2009

Sentencia 024-10-SCN-CC, Primer Suplemento Registro Oficial 294 de 6 de octubre del 2010

Sentencia 025-10-SCN-CC, Suplemento Registro Oficial No. 285 de 23 de septiembre de 2010

Sentencia 026-10-SCN-CC

Sentencia 012-10-SCN-CC, Suplemento Registro Oficial No. 232 de 9 de julio de 2010

Sentencia 031-10-SCN-CC, Suplemento Registro Oficial No. 372 de 27 de enero de 2011

Sentencia 001-13-SCN-CC, Segundo Suplemento Registro Oficial No. 890 de 13 de febrero de 2013.

Sentencia No. 031-09-SEP-CC, Suplemento Registro Oficial No. 98 de 30 de diciembre del 2009

Sentencia 072-10-SEP-CC, Suplemento Registro Oficial No. 367 de 20 de enero de 2011

Sentencia Juzgado Tercero de Garantías Penales y Transito de Morona Santiago dentro de la acción de protección No. 18-12