

EL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES

CONFLICTOS Y JURISPRUDENCIA PERIODO 1980/1990

FLACSO - Biblioteca

**Gil Barragán R.
Galo Chiriboga Z.
Patricio Peña R.
Hernán Salgado P.
Paúl Velasco R.**



REG. 36356

CUT. 27191

BIBLIOTECA - FLACSO

342.866

T431t



Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS

Fundación Friedrich Ebert

ISBN - 9978 - 94 - 018 - 9 (Manuales Jurídicos del Ecuador)

ISBN - 9978 - 94 - 019 - 7 (El Tribunal de Garantías Constitucionales.

Conflictos y Jurisprudencia. Período 1980-90)

©ILDIS 1990

Edición:

Vjekoslav Darlic Mardesic

Investigación:

Galo Chiriboga Zambrano

Hernán Salgado Pesantes

Asistente de Investigación:

Elizabeth Ell

Secretaría:

María Victoria Espinal

Diseño Gráfico:

Editorial Compuediciones Cía. Ltda.

Portada: MARKA

ILDIS, Av. Colón 1346, Edif. Torres de la Colón, mezzanine, Of. 12, casilla 367-A, teléfono 562-103, telefax 504337, télex 2539 Ildis-ED, Quito - Ecuador.

CONTENIDO

Presentación	7
 CAPITULO I	
El Tribunal de Garantías Constitucionales	
Dr. Gil Barragán Romero	9
 CAPITULO II	
La garantía jurisdiccional de la Constitución.	
La justicia constitucional	
Prof. Hans Kelsen	35
 CAPITULO III	
Democracia y gobernabilidad	
Dr. Paúl Velasco Ruiz	45
 CAPITULO IV	
Autonomía y constitucionalidad	
Dr. Patricio Peña Romero	59

CAPITULO V

Una década de práctica constitucional:

Algunas resoluciones

Dr. Galo Chiriboga Zambrano 71

CAPITULO VI

Organos de poder y conflicto constitucional

Dr. Hernán Salgado Pesantes 301

LA REMUNERACION DEL TRABAJO ES INEMBARGABLE, SALVO EN LOS CASOS PREVISTOS EN LA LEY

**CAUSA No. 171/83
Excitativa**

*** Estableciéndose un obligado o un responsable de cualquier recurso financiero, de conformidad con el ordinal 18 del Art. 301 de la LOAFIC, se ordenó la retención de remuneraciones del recurrente, mAs, desvanecida la glosa, no existe fundamento alguno para mantener la retención de los haberes del recurrente*.**

1.- LA DEMANDA

El denunciante recurre ante el Tribunal de Garantías Constitucionales haciendo conocer que en el mes de septiembre de 1973 entró a trabajar en CEPE en calidad de Pagador, habiendo sido posteriormente ascendido hasta ocupar el cargo de Tesorero de la Dirección de Transportes, cargo que lo mantuvo hasta el 11 de febrero de 1980, fecha en la que fue destituido por el Gerente General que, previamente al acto de destitución el Director Encargado de Auditoría, fundamentado en una auditoría parcial interna, presentó denuncia penal en su contra ante el Intendente General de Policía de Pichincha, solicitando detención, con la que se vio afectado por ocho meses hasta que el Juez de Derecho revocó la misma; que posteriormente el Juez de lo Penal dictó sentencia absolutoria la misma que fuera confirmada por la Corte Superior de Quito; que al tiempo de la detención consignó a órdenes de CEPE la suma de S/. 102.480,00 que era el monto de la presunta glosa, dinero que le fuera devuelto al establecerse que jamás existió perjuicio económico alguno en con-

tra de CEPE de parte del compareciente; que concomitante con la destitución le incautaron o retuvieron todos sus haberes; que habiendo reclamado administrativamente todos estos hechos, la Gerencia de CEPE le negó la petición, por cuya razón presentó su reclamo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entidad que también le negó su pretensión, por caducidad.

2.- LA CONTESTACION

Consta el informe de CEPE en el proceso.

3.- LA COMPETENCIA

Por lo dispuesto en el Art. 141 numeral 1, de la Constitución, el Tribunal de Garantías Constitucionales, es competente.

4.- LA RESOLUCION

Basada en el informe del Vocal comisionado, que contenía los siguientes criterios:

- 1.- Estableciéndose un obligado o responsable de cualquier recurso financiero, de conformidad con el ordinal 18 del Art. 301 de la LOAFIC, se ordenó la retención de las remuneraciones del recurrente. Mas, desvanecida la glosa, no existe fundamento alguno para mantener la retención de los haberes del recurrente, tanto más, cuanto que el fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se fundamenta en la caducidad para reclamar la reparación del cargo de Tesorero 1 de la Dirección de Transportes de CEPE,

no habiéndose, en consecuencia, pronunciado en el pedido de pago de haberes retenidos, particular que atenta contra la Constitución de la República.

RESOLUCION.- "Tiene derecho al trabajo y al cobro de todos los haberes retenidos.- Por consiguiente, de conformidad con lo establecido en el Art. 141 ordinal 1 de la Constitución Política del Estado, excita al señor Gerente General de CEPE para que proporcione trabajo al referido señor y proceda al pago de los haberes retenidos, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 31 de la Carta Fundamental".

DERECHO DE HUELGA

CAUSA No. 23/85 Observación

"Existiendo un conflicto colectivo de trabajo el Tribunal de Conciliación y Arbitraje es el único competente para resolver, debiendo este resolver el asunto del trámite de liquidación de la empresa, sin que los propietarios puedan concluir que por el anuncio de tal liquidación, se terminó la relación obreiro-patronal y que, por lo tanto, podrán ocupar los locales de la empresa sin esperar la resolución, por lo que, la intervención del Comisario Quinto tendiente a desalojar a los trabajadores, atenta contra el derecho de huelga, garantizado y reconocido por la Constitución".

1.- LA DEMANDA

Los denunciantes puntualizan varios hechos relacionados con el conflicto colectivo registrado entre los trabajadores y la empresa y especialmente concretan que, sirviéndose de una denuncia de los representantes de la empresa empleadora, se procedió al desalojo de los huelguistas, por orden Gobernador encargado de la provincia del Guayas y del señor Comisario Quinto de Policía Nacional, contando con la participación de un grupo de policías armados, infringiendo de esta manera las garantías constitucionales contempladas en el Art. 31 de la Constitución, particularmente en los literales i) y k) en que, expresamente, se reconoce y garantiza el derecho de los trabajadores a la huelga y se dispone que los conflictos colectivos serán resueltos privativamente por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje.

2.- LA CONTESTACION

De las respuestas dadas por el señor Jefe Político del cantón y por el señor Comisario Quinto de Policía Nacional, a la cual se agrega una copia del parte policial, claramente aparece:

- 1) Que los motivos directos e inmediatos que determinaron la intervención del señor Comisario Quinto de Policía de Guayaquil, acompañado de la fuerza pública, fueron dos:
 - a) La denuncia formulada por los empleados de la empresa, quienes aseguran que los trabajadores les han impedido retirar de los patios de la empresa los vehículos de su propiedad, hecho que lo califican de ilícito y concluyen pidiendo el respaldo necesario para retirar sus automóviles y luego terminan reclamando indemnización de daños y perjuicios; y,
 - b) La denuncia de otro ciudadano, según la cual, previo el trámite de liquidación de la empresa, se dio término a la relación laboral entre empleadores y obreros de la empresa, de lo cual parecen concluir que la presencia de los trabajadores al control de las instalaciones de la empresa no tiene para ellos justificación, ni siquiera en razón de la huelga.

3.- LA COMPETENCIA

El Tribunal de Garantías Constitucionales establece su competencia en este caso, en lo dispuesto en el numeral 2 del Art. 141 de la Constitución.

4.- LA RESOLUCION

Se tomó en base a los criterios emitidos por el Vocal informante:

- 1) No hay duda, según aparece del propio parte policial, que se registraron actos de violencia encaminados a imponer por la fuerza, y sin que lo haya solicitado el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, que es el único competente para resolver lo que legalmente corresponda en todos los conflictos colectivos, una solución en el trámite de liquidación de la empresa que, a decir de los propietarios, dio término a la relación patrono-laboral.

Ello los llevó a considerar que la presencia de los trabajadores y la ocupación de los locales de la empresa eran arbitrarias.-

Tal particular debió ser conocido, calificado y resuelto por el Tribunal respectivo, tal como lo dispone el Art. 31 de la Constitución.

RESOLUCION.- "Observar al señor Comisario Quinto de Policía Nacional del Guayas, por quebrantamiento de la Constitución al haber realizado una diligencia que no tiene base legal, la cual permitió el desalojo de los trabajadores, atentando de esta manera el derecho de huelga reconocido y garantizado por la Constitución. De esta resolución hágase saber al señor Ministro de Gobierno y Policía para los fines administrativos pertinentes".

DERECHO A DECLARAR HUELGA SOLIDARIA

CAUSA No. 51/85
Excitativa

"La ley reconoce también el derecho de huelga, cuando tenga por objeto apoyar las huelgas lícitas de los trabajadores otras empresas".

"El derecho a la huelga solidaria es posible ejercitarlo independientemente de la calificación previa que se quiere exigir de la licitud de la huelga que se apoya".

1.- LA DEMANDA

El denunciante sostiene que el Ministerio del Trabajo interfiere el ejercicio de derecho de huelga solidaria, contemplado en el Art. 498 de la Ley Laboral, al exigir que la declaratoria de dicha modalidad de huelga sea acompañada de los documentos que justifiquen que la huelga principal ha sido calificada como lícita por el Tribunal correspondiente.-
Agrega que tal exigencia constituye una violación de la Garantía constitucional contemplada en el literal i) del Art. 31 de la Carta Fundamental, que reconoce el derecho de los trabajadores a la huelga y de los empleadores al paro, de conformidad con la ley.

2.- LA CONTESTACION

El señor Ministro de Trabajo acepta que, en tratándose de huelgas solidarias, los inspectores de Trabajo exigen la presentación del documento que certifica la calificación como lícita de la huelga principal, en aplicación de lo dispuesto en el Art. 498 del Código del Trabajo.

Añade El Ministro que la presentación de la certificación referida se viene cumpliendo desde muchos años atrás, in-

cluyendo el período de vigencia de la actual Constitución Política, para justificar lo cual, acompañó a su contestación copia de varias peticiones presentadas en la Inspección del Trabajo de Pichincha. Aclara el Ministro que en ningún caso su administración ha pretendido revivir, como alega el denunciante, un supuesto reglamento expedido durante el anterior gobierno militar, pues los Inspectores de Trabajo se han limitado a cumplir estrictamente con la norma legal, sin efectuar interpretaciones sobre el alcance o significado de la palabra "lícitas".

Finalmente, el Ministro sostiene que más que una restricción al derecho de huelga, al exigir la calificación de la huelga principal el legislador busca proteger la estabilidad en sus puestos de trabajo de quienes se declaran en huelga solidaria, ya que de lo contrario correrían el riesgo de sufrir la pérdida de su empleo en el caso que la huelga principal fuere, con posterioridad, declarada ilícita.

3.- LA COMPETENCIA

La competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales está basada en lo dispuesto en el numeral 1 del Art. 141 de la Constitución.

4.- LA RESOLUCION

Se basa en el informe del Vocal comisionado, el cual consta de los siguientes puntos:

- 1.- La Constitución del Estado, en su Art. 31, literal i), "reconoce y garantiza el derecho de los trabajadores a la huelga y el de los empleadores al paro, de conformidad con la Ley.-"

2.- Si el derecho de huelga ha de ejercerse con sujeción a la ley, es indispensable examinar lo que al respecto prescribe el párrafo primero, del Capítulo Segundo, Título Quinto del Código del Trabajo, en cuyos Artículos 463 y siguientes se reglamenta todo lo relativo a la huelga y, de manera particular, lo que dice relación con el apoyo a las huelgas lícitas, regulado por la prescripción del Art. 498, según el cual la ley reconoce también el derecho de huelga cuando tenga por objeto apoyar las huelgas lícitas de los trabajadores de otras empresas. Si se tiene en cuenta que de inmediato, en el inciso segundo de este mismo Artículo se establece que en este caso se observará lo dispuesto en los Arts. 492, 493, 494 y 496, debe entenderse que el derecho a la huelga solidaria es posible ejercitarlo independientemente de la calificación previa que se quiere exigir de la licitud de la huelga que se apoya, ya que los resultados de una controversia judicial siempre deben considerarse inciertos o contingentes, quedando a la libre determinación de quienes adoptan la decisión de apoyar la huelga, el saber cuando lo hacen y en favor de quien lo hacen, según mejor convenga a los propios intereses de quienes asumen esa responsabilidad.

RESOLUCION.- "excitar al señor Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, a fin de que, en el plazo de treinta días, instruya a los Inspectores del Trabajo del país para que dejen de exigir la copia de la sentencia de primera instancia en que se declare lícita la huelga a la cual los trabajadores deciden apoyar".

**EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO
DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES
EN MATERIA LABORAL**

**CAUSA No. 65/83
Desechado el Recurso**

LA RESOLUCION

"La denuncia versa sobre una controversia netamente laboral que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 561 del Código del Trabajo, debe ser resuelta por las autoridades en dicho cuerpo legal, por lo que este Tribunal se inhibe de conocer el caso y ordena el archivo del expediente, tanto más que la denuncia está dirigida contra personas particulares y no funcionarios públicos".

**EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO
DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES
EN MATERIAL LABORAL**

**CAUSA No. 45/85
Desechado
el Recurso**

**"El Tribunal de Garantías Consti-
tucionales desecha el pedido de ob-
servación a los representantes de la
empresa N.N. por cuanto la compe-
tencia del Tribunal no alcanza a
personas jurídicas privadas".**

1.- LA DEMANDA

El Secretario General del Comité de Empresa de los trabajadores de la empresa N.N., denuncia ante el Tribunal de Garantías Constitucionales una serie de incumplimientos de la empresa, al contrato y al acta transaccional suscrita.-

La demanda, en cuanto al pedido de observación a los funcionarios de la empresa, fue rechazada, por carecer de competencia el Tribunal y que esta no alcanza a personas jurídicas que no son del sector público.

SEGURIDAD SOCIAL

TODOS LOS ECUATORIANOS TIENEN DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

CAUSA No. 168/86
Excitativa

"Según el Art. 29 de la Constitución, todos los ecuatorianos tienen derecho a la seguridad social, pese a ello han transcurrido varios años desde que fueron establecidas las normas legales que rigen el Seguro Social Campesino, el IESS todavía no ofrece las prestaciones básicas a los beneficiarios de dicho seguro".

LA RESOLUCION

"EXCITAR a los miembros del Consejo Superior y al señor Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a fin de que adopten las medidas necesarias para la eficacia del precepto contenido en el Art. 29 de la Constitución con respecto a los afiliados al Seguro Social Campesino, estableciendo en forma efectiva y urgente sus beneficios y prestaciones a favor de los campesinos".

**LOS FONDOS Y RESERVAS DEL SEGURO SOCIAL,
QUE SON PROPIOS Y DISTINTOS DE LOS DEL
FISCO, NO SE DESTINARAN A OTROS FINES
QUE A LOS DE SU CREACION Y FUNCIONES**

CAUSA No. 155/86

Observación

1.- LA DEMANDA

El señor Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como representante legal del mismo, en su demanda que corre a fs. 3, afirma que el Jefe Regional Norte del IERAC inició el correspondiente trámite de afectación relativo al predio denominado "El Hato", perteneciente al IESS y que está ubicado en la parroquia Juan Montalvo, del cantón Cayambe, provincia de Pichincha, afectación que terminó con la declaratoria de reversión de la totalidad del predio, razón por la cual el IESS apeló ante el Comité de Apelaciones de Reforma Agraria No. 1, organismo que, con fecha 15 de mayo de 1984, declaró la nulidad de todo lo actuado por el Jefe Regional, pero, por otro lado, dispuso que el IERAC cumpla con lo prescrito en el Art. 19 de la Ley de Reforma Agraria, o sea que estaba entendiendo que por tratarse de una "Institución de Derecho Público", El Hato había pasado al patrimonio del IERAC y que este tenía que compensar la renta que el IESS haya venido percibiendo.

Añade la demanda que, a pesar de haberse solicitado oportunamente la revocatoria de tal providencia, le fue negada. Sostiene que el IESS nunca estuvo ni está de acuerdo con la expresada resolución, por cuanto viola varias normas constitucionales y legales que precisan la condición jurídica del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Insiste en que

el Art. 19 de la Ley de Reforma Agraria no es aplicable al IESS en virtud de que no es entidad de derecho público de aquellas a las cuales se refiere dicho artículo.

Como la Dirección Ejecutiva del IERAC ha iniciado el procedimiento encaminado a aplicar la resolución del Comité Regional de Apelaciones No. 1 y por cuanto ella viola la norma del Art. 29 de la Carta Política en cuanto prohíbe destinar los fondos o bienes del IESS a otros objetivos distintos a los de su naturaleza, que no pueden ser otros que las prestaciones de seguridad social a sus afiliados, pide que el Tribunal de Garantías Constitucionales suspenda los efectos de la resolución dictada por el Comité Regional de Apelaciones de Reforma Agraria No. 1 de fecha 15 de mayo de 1984. De la misma manera pide que se suspendan los efectos que de esa resolución se derivan, especialmente la providencia dictada por el señor Director Ejecutivo del IERAC el 8 de octubre de 1985 que, según afirma, no se hallaba citada legalmente al IESS a la fecha de presentación de la demanda.

Afirma que el Comité Regional de Apelaciones no tiene potestad para interpretar la Constitución y la ley, por lo cual no le es permitido cambiar la naturaleza jurídica del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, apartándola de lo que está consagrado en la Carta Política.

Finalmente la demanda sostiene que las propias normas que el Comité Regional invoca en su declaración son de claridad meridiana y dan la razón a la tesis del IESS, que es contraria a la disposición de dicho Comité. Tales normas esencialmente son las del Art. 125 de la Constitución Política, Art. 383 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y Art. 19 de la propia Ley de Reforma Agraria, aparte de lo cual también se ha incurrido en un despropósito

de procedimiento que contraviene lo prescrito por el Art. 383 del Código de Procedimiento Civil, según el cual "en ningún caso podrá el Tribunal reconocer la nulidad y votar sobre lo principal" y dice que, a pesar de ello, el Comité declara la nulidad de todo lo actuado en la Jefatura Regional y, no obstante ello, resuelve sobre lo principal.

2.- LA CONTESTACION

El señor Presidente ha dispuesto que se corra traslado a los miembros del Comité Regional de Apelaciones de Reforma Agraria No. 1 y al señor Director Ejecutivo del IERAC, quienes, en sus escritos de fs. 18 y 25, respectivamente, se limitan, los primeros:

- a) A negar los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda que, según afirman, es asunto que ha pasado en autoridad de cosa juzgada. Alegan también improcedencia de la acción propuesta y falta de personería de la parte demandada. Esta última excepción parece referirse al hecho de que, según lo afirman, la resolución fue expedida por otros integrantes del Comité Regional de Apelaciones No. 1 y no por los que actualmente se hallan en funciones.
- b) El señor Director Ejecutivo del IERAC, por su parte, se limita a transcribir el Art. 19 de la Ley de Reforma Agraria, que lo califica de muy claro y que no requiere de interpretación alguna, para luego afirmar que, por mandato expreso del mencionado Art. 19, el predio denominado "El Hato" es propiedad del IERAC, en tanto que la providencia de 8 de octubre de 1985 se halla fundada en la disposición del Art. 49 del Reglamento General.

3.- LA COMPETENCIA

El TGC es competente para resolver esta causa por lo dispuesto en el Art. 141, numeral 2 de la Constitución

4.- LA RESOLUCION

Se basa en los siguientes criterios:

1. De autos consta la resolución dictada el 15 de mayo de 1984 por el Comité Regional de Apelaciones de la Reforma Agraria No. 1, que corresponde a la segunda instancia del fallo expedido por el Jefe Regional Norte del IERAC el 12 de abril de 1983, mediante el cual se declaró la reversión de la totalidad del predio "El Hato" perteneciente al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, en aplicación, según se dice, de lo dispuesto por el inciso 3ro. del Art. 48 de la Ley de Reforma Agraria, o sea por encontrarse ocupado por personas que no mantienen vínculo contractual de trabajo con el propietario. Para arribar a su conclusión revocatoria, el Comité Regional se funda en la disposición del Art. 19 de la Ley de Reforma Agraria, de conformidad con el cual, "los predios rurales de propiedad de instituciones de derecho público que no tengan finalidad agropecuaria pasan al patrimonio del IERAC, en virtud de esta ley". De Ello concluyen que es de imperiosa juridicidad declarar la nulidad de todo lo actuado en el trámite de afectación, a fin de que el IERAC proceda con respecto al predio "El Hato" de acuerdo a lo establecido en el Art. 19 de la ley, por haber pasado el predio "ipso-jure a formar parte del patrimonio del IERAC, restando únicamente efectivizar la compensación".

En esta misma resolución y luego de declarar la nulidad de todo lo actuado, el Comité señala que así se procede a fin de que el IERAC haga con respecto al predio "El Hato" lo que establece el Art. 19 de la ley y, además "deja expresa constancia que la presente resolución en nada afecta al derecho de los campesinos asentados en el predio individual o comunitariamente; al contrario, se los garantiza debiendo el IERAC entregarles en propiedad las tierras".

A pesar de que el IESS solicitara la revocatoria de esa declaratoria de nulidad, el Comité Regional no hizo otra cosa que expresar su sorpresa porque según su entender la declaratoria de nulidad beneficiaba plenamente a dicha institución, encontrando que existe contra-sentido en el pedido de revocatoria que, finalmente, parece que no logró entender el motivo que le inspiraba y denegó la solicitud, ordenando que los autos fuesen devueltos al inferior.

2. En lo demás, los argumentos que es preciso analizar en profundidad son los siguientes:
 - a) El contenido del Art. 125 de la Constitución Política del Estado que ubica al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como Institución de Derecho Público, de lo cual y del hecho de que el IESS consta en el catastro de entidades y organismos de sector público le lleva al Comité Regional a concluir que los predios pertenecientes a esta institución pasaron al patrimonio del IERAC en virtud de la ley, tal como dispone el Art. 19. Sin embargo, es válido reparar en el expreso contenido del Art. 125 de la Carta Política, que comienza señalando que, "para la elaboración y

ejecución de los planes de desarrollo del Estado se considerará como entidades del sector público" las que luego son señaladas en los literales a), b) y c). También se debe tener muy presente que según el propio texto constitucional, las entidades indicadas en las letras b) y c) gozan para su organización y funcionamiento, de la autonomía establecida en las leyes de su origen. De ello se puede arribar a una primera conclusión según la cual no son términos sinónimos Instituciones de Derecho Público y entidades consideradas del sector público.

- b) También se apoya la resolución del Comité Regional en la prescripción del Art. 383 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, la cual, sin embargo, lo que establece es que, para efectos de ella, quiere decir para efecto de control y establecimiento de responsabilidad por parte de la Contraloría General del Estado, se consideran como entidades integrantes del sector público, entre otras, el IESS, sin que por ello pueda entenderse que dicha entidad pueda sufrir menoscabo y peor perder la autonomía que de manera especial le garantiza el Art. 125 de la Constitución. No es, pues, una entidad del Estado que pueda ser catalogada como dependencia o que se la confunda e identifique con él.
- c) Finalmente, cuando el Comité Regional se funda en la prescripción del Art. 19 de la Ley de Reforma Agraria, justo es correlacionarla con lo que esa misma Ley prescribe en el Art. 18 literal d) y establece que son tierras de dominio del Estado y en virtud de esta Ley forman parte del patrimonio

nio del IERAC, las que pasen al dominio del IERAC por la aplicación de esta Ley; y especialmente lo que se dispone en el literal c) del mismo Art. 18, que dice que son también patrimonio del IERAC las tierras que, siendo del Estado, forman parte del patrimonio de instituciones de derecho público, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 19 de esta Ley.- Aquí parece que radica la clave del problema, puesto que para que se aplique el Art. 19 de la Ley y las tierras pasen al patrimonio del IERAC mediante la compensación de la renta que hubieren venido percibiendo las respectivas instituciones de derecho público, se requiere que existan los dos requisitos que aparecen mencionados en este literal c) del Art. 18 y en el inciso 1ro. del Art. 19, esto es que las tierras sean del Estado y se hallen en el patrimonio de Instituciones de Derecho Público; y, en segundo lugar que esas instituciones no tengan finalidad agropecuaria. En el caso del IESS concurre este segundo requisito, mas no el primero, porque las tierras que son del IESS no lo son del Estado.

3. Es muy claro que la resolución del Comité Regional de Apelaciones No. 1 no podía resolver absolutamente nada sobre lo principal luego de la conclusión de anular la totalidad del trámite de afectación seguido en primera instancia. No obstante ello, el Tribunal de Garantías Constitucionales, al que no le toca conocer en grado de este problema sino en virtud del recurso de inconstitucionalidad formulado por el señor Director General del IESS, no tiene competencia para revocar ni modificar lo resuelto y, en cuanto al pedido de suspensión de los efectos de dicha resolución y la

suspensión también de los efectos de la providencia dictada por el señor Director Ejecutivo del IERAC el 8 de octubre de 1985, la primera solo tiene el carácter de resolución declarativa en cuanto repite lo que ya está prescrito por el Art. 19 de la Ley de Reforma Agraria; y si de alguna manera se encuentra que ella es también resolución dispositiva, se concreta únicamente a aquella parte en que se dice que la nulidad tiene por objeto dejar que el IERAC proceda con respecto al predio "El Hato" de acuerdo a lo establecido en el Art. 19 ya mencionado.

Hay grave equivocación en la afirmación que la resolución contiene en cuanto señala que el predio "El Hato" pasó ipso-jure a formar parte del patrimonio del IERAC, sin embargo de lo cual añade que solo resta efectivizar la compensación.

Como el Art. 29 de la Constitución Política señala que el seguro a que todos los ecuatorianos tienen derecho tiene como objetivo proteger al asegurado y su familia y que el mismo se financia con el aporte del Estado, de los empleadores y asegurados, añadiendo que los fondos y reservas del Seguro Social son propios y distintos del fisco, sin que se pueda destinar a fines diferentes de los que están señalados como los de su creación y funciones. Se ve muy claro que la declaración del Comité Regional de Apelaciones No. 1 incurrió en el grave error de confundir a esta institución denominada Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de naturaleza y fines muy específicos, con cualesquiera de las demás instituciones de Derecho Público que cuenten en su patrimonio con tierras que en el fondo son de dominio del Estado. En este sentido, aunque el Tribunal de Garantías Consti-

tucionales no tiene competencia para revisar la resolución que no le ha subido en grado ni suspender sus efectos, que son muy concretos y particulares al caso que se ventila si puede y debe observar la inconstitucionalidad con que la misma ha sido dictada.

El Tribunal de Garantías Constitucionales considerando: que, el Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se quejó en contra del Comité Regional de Apelaciones No. 1, por haber dictado su resolución de 12 de abril de 1983 en la cual se declara la nulidad de todo lo actuado en relación con el trámite de afectación del predio denominado "El Hato", perteneciente al IESS y que está ubicado en la parroquia Montalvo, del cantón Cayambe, provincia de Pichincha, señalando que a pesar de la nulidad, el Comité resolvió sobre lo principal y dispuso que se proceda de conformidad con lo prescrito en el Art. 19 de la Ley de Reforma Agraria; que según lo establece el Art. 29 de la Constitución Política del Estado, los fondos y reservas del Seguro Social, que son propios y distintos del fisco, no se destinarán a otros fines que a los de su creación y funciones, de lo cual se deduce que los predios rurales pertenecientes al IESS no deben transferirse al IERAC como los de otras instituciones de derecho público, porque para ello se requiere que las tierras sean del Estado aunque figuren en el patrimonio de la correspondiente institución; y, que el Tribunal no actúa en el presente caso conociendo del problema en grado sino en atención a la queja antes mencionada, resuelve:

Observar la resolución del 15 de mayo de 1984 y la negativa de revocatoria que fuera solicitada, constante en

providencia de 26 de junio de 1984, así como también la resolución del Director Ejecutivo del IERAC encaminada a la ejecución de la resolución anterior, de 8 de octubre de 1985, porque contravienen el Art. 29 de la Constitución Política del Estado".

PROPIEDAD

DERECHO A LA PROPIEDAD

CAUSA No. 220/81
Excitativa

"El Director Ejecutivo del IERAC para afectar un predio rural debe ajustarse en sus procedimientos, a lo prescrito en la Ley de Reforma Agraria".

1.- LA DEMANDA

El caso No. 220/81 se relaciona con una denuncia formulada por el señor Alcalde de la ciudad de Loja, en contra del Jefe Regional del IERAC de Loja, con el propósito de que informe sobre el mismo, al respecto me permito manifestar lo siguiente:

La exposición del señor Alcalde en contra del Jefe Regional del IERAC de Loja, se sustenta en el hecho de que este funcionario mediante oficio No. 1355-JRS, de 30 de julio de 1981, notifica al señor Alcalde del cantón de Loja en el sentido de que el 31 de agosto de 1981, el IERAC entrará en posesión del inmueble denominado "Romerillos", de propiedad de esa municipalidad y que tal hecho se producirá, según se afirma por parte del IERAC, al amparo de lo que determina la ley de Reforma Agraria en los Arts. 18 numeral 1, literal c; 19 y 104.

El señor Alcalde argumenta por su parte, que el predio "Romerillos" es de propiedad del I. Municipio de Loja, adquirido mediante compra al señor Vicario, doctor Nicanor Riofrío en el año de 1934.

El inmueble está ubicado en la provincia oriental de Zamora, alcanzando una apreciable extensión que parece

fluctuar entre 6.000 y 8.000 hectáreas, como se desprende del oficio No. 7360, suscrito por el Director Nacional de Colonización y que consta de autos a fojas 24.

2.- LA CONTESTACION

El señor Jefe Regional del IERAC en Loja, en el oficio No. 1355, expresa además que, en el inmueble "Romerillos" existen formas precarias de la tenencia de la tierra y la Municipalidad está procediendo a la venta indiscriminada". El señor Alcalde al contestar la documentación del señor Jefe Regional de Loja, niega que en el inmueble "Romerillos" existan precaristas y que además el I. Municipio es una entidad de Derecho Público autónomo, que dicha autonomía se fundamenta en normas constitucionales y que al amparo de lo que dispone la Ley de Régimen Municipal, cuando se toman bienes de su patrimonio, esta debe producirse "previo pago del justo precio de los que se le priven", por otro lado el señor Alcalde dice que la Hacienda "Romerillos" de propiedad de la I. Municipalidad de Loja, es un inmueble destinado a la colonización, de conformidad con el decreto expedido por la Asamblea Constituyente el 3 de octubre de 1937.

3.- LA COMPETENCIA

Revisados los fundamentos de Derecho, el Tribunal de Garantías Constitucionales es competente para excitar a funcionarios de la Administración Pública que menoscaben el pleno ejercicio de los derechos constitucionales, en base a lo que dispone el Art. 141 numeral 1 de la Constitución.

4.- LA RESOLUCION

La resolución se basó en los criterios del Vocal comisionado, que se fundamentó en los siguientes puntos:

- 1.- La Ley de Reforma Agraria, en su articulado, establece que se trata de un proceso de cambio gradual y ordenado de la estructura agraria en sus aspectos económico, cultural, social y político por medio de operaciones planificadas de afectación y redistribución de la tierra.
- 2.- El numeral 1 del Art. 6 de la Ley de Reforma Agraria, establece un mecanismo institucional y de operación de la Reforma Agraria.
- 3.- Este Consejo de Coordinación, de acuerdo con el Art. 10, numeral 3, tiene como función, entre otras, la de determinar las áreas de intervención prioritaria, previo el estudio que deberá efectuar el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- 4.- El Art. 19, en su inciso 1, prevé que los inmuebles de propiedad de las Instituciones de Derecho Público que no tengan finalidad agropecuaria, pasan al patrimonio del IERAC, en virtud de esta Ley. Por otro lado, en el inciso 3, para el evento de que ocurra lo determinado en este artículo, se establece que para compensar la renta promedio que las instituciones hubieren percibido en los últimos 3 años por esos predios, el Estado asignará en su presupuesto general, la cantidad compensatoria.
- 5.- La Ley de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana, que no ha sido derogada expresamente,

determina; efectivamente, que el INCRAE es el organismo encargado de la colonización de la Región Amazónica.

6.- De autos se desprende que quien ha dispuesto la ocupación del predio "Romerillos" es el Director Ejecutivo del IERAC (fs. 30 del proceso) que en oficio 010953, de 28 de octubre de 1981, reconoce que el Jefe Regional actuó bajo su expresa delegación, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 15 numeral 10 de la Ley de Reforma Agraria, pero ocurre que no consta en el proceso que la decisión de tomar posesión del predio "Romerillos" haya nacido del organismo al cual la ley otorga esta facultad, como es el Consejo de Coordinación, el mismo que debió resolver y determinar que el predio "Romerillos" era de las áreas que la ley señala como de intervención prioritaria.

7.- Finalmente, del proceso se desprende por expresión dada, a través de las exposiciones y documentos proporcionados por el Municipio de Loja que la Hacienda "Romerillos" está destinada a la colonización, acción que la está efectuando desde hace mucho tiempo atrás, situación esta que de conformidad al enunciado del Art. 19 de la Ley de Reforma Agraria, limita al IERAC su intervención en el predio "Romerillos", pues el artículo determina que los predios rurales de propiedad de Instituciones de Derecho Público que no tengan finalidad agropecuaria, pasan al patrimonio del IERAC.

RESOLUCION.- El Tribunal resuelve: "Por considerar que el IERAC, en este asunto, atropelló procedimientos de orden legal, el Tribunal de Garantías Constitucionales, de

conformidad con el numeral 1 del Art. 141 de la Constitución Política de la República, excita al Director Ejecutivo del IERAC para que se respeten los procedimientos de orden legal y se abstengan de intervenir en el inmueble "Romerillos" de propiedad de la Municipalidad de Loja".

DERECHO A LA PROPIEDAD

CAUSA No. 239/81

Observación

Si la posesión es reconocida por el mismo IERAC, no puede este mismo organismo calificar a este posesionario de "invasor", ya que ello implicaría un atentado a la posesión de tierras rústicas".

1.- LA DEMANDA

Se ha presentado una denuncia contra los señores Director Ejecutivo del IERAC y Director de Tierras de ese Instituto.

El quejoso expresa que consta en la Tenencia Política los antecedentes de la adquisición de un lote de terreno cuyos derechos fueron reconocidos por el Oorganismo pertinente, no obstante lo cual, dice el recurrente, el Director Ejecutivo del IERAC solicitó el desalojo de dicho inmueble al señor Ministro de Gobierno, violando el Art. 28 del Reglamento para la Aplicación de la Reforma Agraria e irrespetando el fallo del Comité Regional de Apelación para la Reforma Agraria.

2.- LA CONTESTACION

El IERAC remitió copia de este proceso.

3.- LA COMPETENCIA

El Tribunal de Garantías Constitucionales es competente para excitar a funcionarios públicos que menoscaben el pleno ejercicio de los derechos constitucionales, en base a lo que dispone el Art. 141 numeral 1 de la Constitución.

4.- LA RESOLUCION

El Tribunal de Garantías Constitucionales fundamentó su resolución en base a los criterios básicos del Vocal informante, y que fueron los siguientes:

- 1.- El quejoso, en el año de 1975 le cedió la posesión en un lote de terreno autorizándole al cesionario hacer las gestiones correspondientes en el IERAC, tendientes a obtener la adjudicación respectiva.
- 2.- Si la posesión en un cuerpo de terreno ejercida por el denunciante lo reconoce el mismo IERAC, no puede este mismo organismo calificarle como invasor, ya que ello implicaría un atentado a la posesión de tierras rústicas reconocidas en el Art. 30 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley de Reforma Agraria en relación con el Art. 48 de la misma Ley.

RESOLUCION.- "Si la posesión en un cuerpo de terreno ejercida por el denunciante lo reconoce el mismo IERAC, no puede este mismo organismo calificarle como invasor, ya que ello implicaría un atentado a la posesión de tierras rústicas reconocida por el Art. 30 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley de Reforma Agraria, en concordancia con el Art. 48 de la misma Ley. Por lo expuesto, obsérvase la resolución dictada por el señor Director Ejecutivo del IERAC para que deje sin efecto el desalojo solicitando al señor Ministro de Gobierno en contra de Leopoldo Córdova, de un cuerpo de terreno que viene poseyendo en la parroquia Mindo, cantón Quito, provincia de Pichincha, cuya posesión fue cedida en 1975".

DERECHO A LA PROPIEDAD

CAUSA No. 139/82
Observación

"La resolución adoptada por el Concejo Municipal de Puyango, en el sentido de disponer la apertura de la calle, trabajos que se realizan según se desprenden de documentos que obran de autos constituye una violación del derecho de propiedad, al no haberse aplicado el procedimiento y forma de pago previstos para la declaración de utilidad pública y la expropiación".

1.- LA DEMANDA

El recurrente por sus propios derechos comparece ante el Tribunal de Garantías Constitucionales y pide que se observe al Concejo Municipal de Puyango por cuanto este ha procedido en forma arbitraria e inconstitucional al haber dispuesto:

- a.- Dar en arrendamiento un terreno que es de propiedad del denunciante y de sus hermanas; y,
- b.- Al haber ejecutado los trabajos de prolongación de una vía pública en terrenos de propiedad del denunciante y de sus hermanas, sin que medie la correspondiente declaratoria de utilidad pública ni el juicio de expropiación o el contrato de compraventa directa por acuerdo con los propietarios.

2.- LA CONTESTACION

Hasta la presente fecha y según se desprende del expediente, no se ha dado ninguna respuesta a la denuncia,

por parte del Presidente del Concejo Municipal de Puyango.

3.- LA COMPETENCIA

El Tribunal de Garantías Constitucionales es competente de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 1 del Art. 141 de la Constitución.

4.- LA RESOLUCION

La resolución se toma en base a las siguientes consideraciones del Vocal informante:

- 1.- De las copias de los títulos de propiedad que constan dentro del expediente aparece la escritura de partición, de ella consta que los reclamantes son propietarios pro-indiviso de un lote de terreno urbano situado en el cantón Puyango.
- 2.- A fojas 11 hay una copia otorgada por el Secretario del Concejo de Puyango, correspondiente a la sesión celebrada por ese ente edilicio el 13 de marzo de 1982, dice la resolución del Concejo: "en vista de que el lote de terreno es urbano, el mismo que viene en discusión entre N.N y N.N., el lote por su origen queda de propiedad municipal y como resolución absoluta de la municipalidad y se reconsidera el acta de la sesión ordinaria anterior de fecha 10 de febrero del presente año, en el punto sexto asuntos varios.
- 3.- La Resolución adoptada por el Concejo Municipal de Puyango, en el sentido de disponer la apertura de la calle, trabajos que se ejecutaron según se desprende

de documentos que obran de autos, constituyen una violación del derecho de propiedad consagrado por la Constitución.

- 4.- La Ley de Régimen Municipal en su Art. 64 literal 11, dice que es atribución del Concejo declarar de utilidad pública o de interés social los bienes materia de expropiación, y los Arts. 251 y siguientes de igual Ley, señalan los procedimientos que deben observarse. Nada de lo dispuesto por la Constitución y la Ley de Régimen Municipal ha sido cumplido por el Concejo Municipal de Puyango.-

RESOLUCION.- "El Tribunal de Garantías Constitucionales es competente para pronunciarse sobre el caso planteado, en cuanto a la resolución adoptada por el Concejo Municipal del Cantón Puyango de 29 de marzo de 1982, la misma que se la observa de conformidad con lo previsto en el Art. 141 de la Constitución de la República, por cuanto atenta contra el principio constitucional que garantiza la propiedad privada, irrespetado por la comuna que debió sujetar su actuación a la Ley de Régimen Municipal que contempla los procedimientos para las expropiaciones".

DERECHO A LA PROPIEDAD

CAUSA No. 186/82
Desechado
el Recurso

"En el presente caso no existe Resolución municipal que la pueda considerar violatoria de la Constitución de la República .

"La denuncia carece de méritos, en los que debe apoyarse".

1.- LA DEMANDA

Es el caso que la Municipalidad de Cotacachi, por razones urbanísticas, para prolongar la calle denominada García Moreno trató de adquirir un terreno de propiedad del denunciante; y que por falta de acuerdo en el precio no llegó a convenirse la negociación.- En tales circunstancias, en horas de la noche, se produce la destrucción de cercas que aseguraban el terreno de propiedad del quejoso, hecho de cuya responsabilidad acusa a la administración municipal y por el que al recurrir ante el Tribunal de Garantías Constitucionales pide que formule la correspondiente observación.

2.- LA CONTESTACION

No consta.

3.- LA COMPETENCIA

El Tribunal de Garantías Constitucionales es competente, por lo dispuesto en el numeral 1 del Art. 141 de la Constitución.

4.- LA RESOLUCION

Se dicta en base al informe del Vocal comisionado, que se basa en los siguientes criterios:

- 1.- Del análisis de lo actuado se establece que el reclamante, por lo ocurrido, ha denunciado ante la justicia ordinaria la comisión del delito de usurpación, habiéndose reducido a prisión a dos personas por presunta responsabilidad.
- 2.- Por iniciativa del quejoso se llegó a la práctica de la diligencia de inspección judicial de los terrenos materia de la controversia, dentro de la cual se ha pedido la exhibición de ordenanzas y acuerdos de utilidad pública que la Municipalidad no ha llegado a dictar.
- 3.- No se ha demostrado que la administración de la Municipalidad del cantón Cotacachi haya incurrido en hechos delictivos ni en la violación de la ley ni de la Carta Política.- De haber responsabilidad penal alguna sabrán establecerla los jueces y magistrados competentes de la Función Jurisdiccional.-
- 4.- No existiendo resolución municipal que se le pueda considerar de violatoria de la Constitución de la República, no procede atender la solicitud concreta de observación planteada por el quejoso.

RESOLUCION.- "No se ha demostrado que la administración de la Municipalidad de Cotacachi haya incurrido en hechos delictivos ni en violación de la ley ni de la Carta Política.- De haber responsabilidad penal alguna, sabrán establecerla los jueces y magistrados competentes de la Función Jurisdiccional, y no existiendo resolución municipal que se pueda considerar violatoria de la Constitución de la República, no se puede atender la solicitud de observación planteada por el Dr. Vega Sánchez.- Por lo expuesto, por no haber mérito alguno en que se apoye la denuncia, el-TGC la rechaza por carente de fundamentos y dispone el archivo del expediente".

DERECHO A LA PROPIEDAD Y EXIGENCIA A QUE EL SECTOR PUBLICO RESPETE LA NORMA DEL ARTICULO 47 DE LA CONSTITUCION

**CAUSA No. 112/85
Excitativa
y Observación**

**"Para los fines de orden social, el sector público, mediante el procedimiento y forma de pago que indique la Ley, puede nacionalizar o expropiar en su caso, previa justa indemnización, los bienes, derechos y actividades que pertenezcan a otros sectores, para sí o para cualesquiera de demás sectores mencionados. Se prohíbe toda confiscación".
(Art. 47 de la Constitución).**

1.- LA DEMANDA

Los reclamantes se quejan de que el Director del IERAC procede a adjudicar tierras que están bajo la propiedad de particulares sin sujetarse a las disposiciones constitucionales así como las contempladas en la Ley de Reforma Agraria.

2.- LA CONTESTACION

El Director del IERAC en su contestación, alega falta de competencia del TGC, falta de gestión administrativa previa, negativa de la queja y remite la documentación justificativa de las actuaciones del IERAC.

3.- LA COMPETENCIA

La competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales se fundamenta en lo establecido en el numeral 1 del Art. 141 de la Constitución.

4.- LA RESOLUCION

Se adopta en base a la siguiente consideración del Vocal comisionado:

- **Se puede establecer que es el mismo Director Ejecutivo del IERAC quien ha enajenado los inmuebles que ni siquiera ingresaron debida y válidamente al patrimonio del IERAC, puesto que no aparecen fijadas, menos aún pagadas las indemnizaciones a que los propietarios tienen derecho y, al privárseles de esa manera y proceder a enajenar tales tierras, se ha cometido verdadera confiscación que se halla prohibida por la Constitución, lo cual es más evidente si se toma en cuenta que mientras el IERAC no ha pagado valor alguno a los propietarios, sí ha cobrado a las personas en cuyo favor ha enajenado, un valor que excede de un millón de sucres, enriqueciendo la institución sin causa y de manera injusta.**

RESOLUCION.- "Excitar al señor Jefe Regional Centro Occidental del IERAC por violación al derecho de propiedad garantizado por el Art. 48 de la Constitución Política del Estado, al haber dispuesto, sin competencia, el desalojo de los reclamantes y entregado los predios a un tercero no calificado por el IERAC como beneficiario o adjudicatario de los expresados predios, hecho más grave cuanto que la expropiación de los mismos no esta tramitada en contra de aquellos, ni se les ha satisfecho previamente las justas indemnizaciones contempladas en el Art. 47 de la Constitución Política del Estado".

Observar al señor Director Ejecutivo del IERAC por haber dispuesto y adjudicado los fundos San Jacinto y El Guayabo,

ubicados en la parroquia Juan Bautista Aguirre, del cantón Daule, provincia del Guayas, sin cumplir lo prescrito en el Art. 47 de la Constitución Política de la República y en los Arts. 45 y 38, numeral 4 de la Ley de Reforma Agraria".

DERECHOS POLITICOS

NO HAY AUTORIDAD EXENTA DE RESPONSABILIDAD

CAUSA No. 220/81
Excitativa

"La Ley de Reforma Agraria ha determinado mecanismos y organismos para que se cumpla con el proceso de Reforma Agraria en este asunto (Hacienda Romerillos) el IERAC atropelló procedimientos de orden legal".

1.- LA DEMANDA

Ya fue tratada en el Título "Derecho a la Propiedad".

2.- LA CONTESTACION

Ya fue tratada en el Título "Derecho a la Propiedad".

3.- LA COMPETENCIA

Ya fue tratada en el Título "Derecho a la Propiedad".

4.- LA RESOLUCION

Basada en el informe del Vocal comisionado, se tomó la siguiente resolución:

"Por considerar que el IERAC, en este asunto, atropelló procedimientos de orden legal, el Tribunal de Garantías Constitucionales, de conformidad con el numeral 1 del Art. 141 de la Constitución Política de la República, excita al Director Ejecutivo del IERAC para que se respeten los procedimientos de orden legal y se abstenga de intervenir en el inmueble "Romerillos" de propiedad de la Municipalidad de Loja".

NO HAY AUTORIDAD EXENTA DE RESPONSABILIDAD

**CAUSA No. 32/86
Excitativa**

"Los Gobernadores deben enmarcar su conducta administrativa al marco de sus funciones".

1.- LA DEMANDA

El señor Vicepresidente del Consejo Provincial de Los Ríos, dice que el viernes 24 de enero de 1986 fue objeto de represión policial ordenada por el Gobernador de la provincia de Los Ríos y narra que se hallaba en cumplimiento de una misión oficial consistente en la inauguración de obras ejecutadas por el Consejo Provincial en el cantón Quevedo y que se le privó del vehículo que conducía, perteneciente al organismo provincial y que, luego se le redujo a prisión hasta las 5 a.m. del sábado y que fue amenazado de muerte.

2.- LA CONTESTACION

Al corrérsele traslado, el señor Gobernador de Los Ríos, manifiesta que el denunciante trata de deformar los hechos que, según él, tuvieron lugar en la madrugada del viernes cuando supo que un vehículo del Consejo Provincial estaba estacionado en una calle de Quevedo y que "estaba siendo utilizado por personas que en plan de diversión andaban dedicados a las libaciones" y que, por precautar los intereses públicos y siguiendo instrucciones del Contralor General del Estado, ordenó que el vehículo sea llevado al patio del cuartel de la Policía Rural; que fue entonces cuando se presentó el Vicepresidente del Consejo quien no portaba la "orden de movilización".

3.- LA COMPETENCIA

De acuerdo a lo dispuesto en el número 1 del Art. 141 de la Constitución, el Tribunal de Garantías Constitucionales es competente para conocer y resolver este caso.

4.- LA RESOLUCION

Se adopta tomando en cuenta los siguientes criterios emitidos por el Vocal informante:

- 1.- Cuando la Sección III del Título V de la Constitución en sus artículos 120 y siguientes norma lo relativo al Régimen Seccional Autónomo, establece que los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa, esto significa que el Gobierno y todo lo inherente a la custodia de sus bienes y la consiguiente responsabilidad en caso de producirse irregularidades, incumben directamente al Consejo Provincial, independiente de las facultades administrativas que corresponden, en su órbita, a la Función Ejecutiva.
- 2.- El Reglamento General de Bienes del Sector Público, en el cual dice ampararse el señor Gobernador para adoptar medidas como la denunciada, establece como "obligación de la máxima autoridad, velar por la conservación y correcto uso de los bienes de dominio público o privado, que han sido adquiridos o asignados para el uso, cuidado o administración del respectivo organismo o entidad, de acuerdo con el presente Reglamento y las demás disposiciones que dicten la Contraloría General y el propio organismo o entidad".

3.- La circular del señor Contralor General no excede el ámbito ya establecido en el Reglamento General de Bienes del Sector Público ni establece atribuciones que permitan entender que los funcionarios del Ejecutivo bien pueden situarse en esta materia por encima de las atribuciones y deberes de las autoridades de las entidades u organismos autónomos. Lo hecho por el señor Gobernador de Los Ríos, rebasa el marco de sus atribuciones y entraña un exceso de poder en perjuicio de la autonomía del Consejo Provincial.

RESOLUCION.- "El Tribunal de Garantías Constitucionales excita al señor Gobernador de Los Ríos, por lo acontecido en el caso materia de la denuncia, para que ajuste su conducta administrativa a las normas legales y al marco de sus atribuciones".

NO HAY AUTORIDAD EXENTA DE RESPONSABILIDAD

**CAUSA No. 51/81
Excitativa y
Observación**

"La actitud del Alcalde del Concejo de Esmeraldas, del Tesorero Municipal, es contraria a la Ley de Régimen Municipal".

1.- LA DEMANDA

El Primer Jefe del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Esmeraldas, presenta una petición tendiente a que ese organismo disponga que el I. Concejo Cantonal de Esmeraldas, cumpla con su obligación de reintegrarle los valores que le corresponden por concepto del 1 1/2 por mil del avalúo de los predios urbanos y rurales que están dentro de la jurisdicción del cantón Esmeraldas, porque dicho organismo ostenta el carácter de Agente de Retención de tal impuesto.

Manifiesta además que habiéndose dirigido a la Contraloría General del Estado y pronunciándose este organismo en forma favorable al Cuerpo de Bomberos, reconviniendo el pago a que está obligado el Concejo Cantonal, sin que hasta la presente fecha obtenga ningún resultado favorable, por lo que solicita la intervención de este H. Tribunal para que conmine al Alcalde y Tesorero de Esmeraldas para que cumplan con la cancelación de estos valores.

2.- LA CONTESTACION

No consta.

3.- LA COMPETENCIA

Es atribución del Tribunal de Garantías Constitucionales, por lo dispuesto en el numeral 1 del Art. 141 de la Constitución, resolver la demanda.

4.- LA RESOLUCION

Se adoptó en base a los criterios vertidos por el Vocal comisionado:

- 1.- La tardanza en este pago puede constituir graves perjuicios para una entidad que requiere sus fondos a fin de estar lista para la defensa de la sociedad, aparte de que, la actitud del Alcalde del Concejo de Esmeraldas, del Tesorero Municipal, es contraria a los Arts. 470 inciso cuarto; 72 numeral 1; 65 numeral 6; de la Ley de Régimen Municipal.

RESOLUCION.- "La actitud del Alcalde, del Concejo de Esmeraldas, del Tesorero Municipal, es contraria a los Arts. 470 inciso 4; 72 numeral 1 y 65 numeral 6 de la Ley de Régimen Municipal, por lo que se excita al cumplimiento de la ley a los dos primeramente nombrados y se observa al citado funcionario".

**NO HAY AUTORIDAD EXENTA
DE RESPONSABILIDAD**

**CAUSA No. 02/81
Pronunciamiento**

"Los informes que se recaben por parte del Tribunal, tienen que ser necesariamente amplios, precisos y claros, de tal manera que contengan los suficientes elementos de juicio respecto del caso de que se trate".

NO HAY AUTORIDAD EXENTA DE RESPONSABILIDAD

CAUSA No. 112/85 Pronunciamiento

"Toda autoridad pública debe someterse a la autoridad del TGC y una vez citada, esperar su pronunciamiento".

"En el caso de un recurso de queja, invocando la inconstitucionalidad de las medidas adoptadas por la autoridad o funcionario público en cuya contra se dirige la queja, es mucho más evidente la necesidad de que la indicada autoridad haya de esperar el pronunciamiento del Tribunal que, en materia de constitucionalidad, es la de mayor jerarquía en el país, para poder obrar en conformidad con lo que se resuelva, porque de lo contrario se vendría a burlar de la propia Constitución o Ley Suprema de la República ya que de nada serviría que el Tribunal de Garantías Constitucionales estuviese diciendo que un determinado acto es violatorio a la Constitución, si la autoridad demandada, sin esperar el pronunciamiento y a pesar de encontrarse citada con la demanda o queja, procede a la ejecución de sus actos o resoluciones, sin considerar ni importarle nada la posible arbitrariedad o inconstitucionalidad de los mismos".

"Este es un principio elemental de Derecho Procesal".

**LOS ORGANOS DEL PODER PUBLICO
NO PUEDEN EJERCER OTRAS ATRIBUCIONES
QUE LAS CONSIGNADAS EN LA CONSTITUCION
Y LAS LEYES**

CAUSA No. 24/87

Excitativa

1.- LA DEMANDA

El reclamante denuncia que el Ministerio de Energía y Minas ha expedido el 7 de marzo de 1987 un Acuerdo Ministerial por el cual se restringe la circulación de vehículos, se crea una infracción penal, pues a quien no cumpla lo dispuesto en el Acuerdo será sancionado con multa y en caso de reincidencia, con el comiso.-

2.- LA RESOLUCION

El Tribunal de Garantías Constitucionales considerando: que, el señor Ministro de Energía y Minas, ante la situación nacional provocada por los movimientos sísmicos de los días 5 y 6 de marzo de este año, mediante Acuerdo 1252A promulgado en el Registro Oficial 641 de 11 de marzo, ha dictado medidas para regular el comercio de los derivados de hidrocarburos en el territorio nacional; que el Art. 6to. del mencionado Acuerdo Ministerial restringe la circulación de vehículos particulares, cuyo uso quedó limitado a determinados días de la semana en atención al número de la placa del vehículo; que si bien el Ministro de Energía está legalmente facultado para regular el comercio de hidrocarburos, no lo está, en cambio, para emitir disposiciones que impliquen limitación a la libertad de circulación de vehículos, y

al tránsito de las personas; que de conformidad con el numeral 9 del Art. 19 de la Constitución se garantiza el derecho a transitar libremente por el territorio nacional; que, de acuerdo al inciso segundo del Art. 39 de la Constitución los órganos del poder público no pueden ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y la ley; que, en consecuencia, al emitir una disposición como el Art. 6 del Acuerdo 1252A, el Ministro de Energía y Minas infringió la Constitución; y, en ejercicio de la facultad que le confiere el número 1 del Art. 141 de la Carta Política, resuelve:

Excitar al señor Xavier Espinosa Terán, Ministro de Energía y Minas a fin de que, en el desempeño de su cargo no ejercite otras atribuciones que aquellas para las que se halla legalmente facultado".

**LOS ORGANOS DE PODER PUBLICO
NO PUEDEN EJERCER OTRAS ATRIBUCIONES
QUE LAS CONSIGNADAS EN LA CONSTITUCION
Y LAS LEYES**

**CAUSA No. 162/87
Observacion
y Suspensión**

"El Ministerio de Bienestar Social no tiene atribuciones para ordenar la intervención de una persona jurídica de derecho privado sin fin de lucro, si no es previa orden judicial sustentada en norma legal expresa".

1.- LA DEMANDA

El día 12 de junio de 1987 el Secretario General de la CEDOC presenta por su intermedio, ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, una demanda tendiente a obtener resolución del organismo que decida la suspensión total de los efectos del Decreto Ejecutivo 2947, publicado en el Registro Oficial No. 696 de 29 mayo de 1987, y del Acuerdo Ministerial 743 de primero de junio del mismo año "por inconstitucionalidad de fondo y en la forma, en atención a lo estatuido por el numeral cuatro del Art. 141 de la Constitución Política" y, además que decida la observación "al señor Presidente de la República y al Ministro de Bienestar Social, en vista de que los referidos Decreto Ejecutivo y Acuerdo Ministerial "atentan contra los derechos y libertades garantizadas por la Constitución Política; y, además, a dicho Secretario de Estado por el procedimiento adoptado por el interventor designado por él. Observación que se hará según lo estipulado en el Art. 141 numeral 3 de la Carta Fundamental del Estado...";

2.- LA CONTESTACION

El Presidente de la República, al dar contestación a la demanda manifiesta lo siguiente:

- 1. Que, efectivamente, el Decreto 2947 es un reglamento del Artículo 596 del Código Civil "cuyo propósito no es otro que el de garantizar la correcta aplicación de esta disposición legal";**
- 2. Que en nuestro país "el nacimiento de este tipo de personas jurídicas (de derecho privado sin fin de lucro) se rige por el sistema de "concesión" de la autoridad, es decir, que solamente se reconoce personalidad jurídica a aquellos entes que han obtenido el reconocimiento del Estado mediante un acto de autoridad de la Ley (Función Legislativa) o de la autoridad administrativa (Presidente de la República o Ministros de Estado)";**
- 3. Que así como el nacimiento de una corporación o fundación dependen de la voluntad de la autoridad, su extinción obedece al mismo principio. Que, por ello, el Artículo 596, inciso primero del Código Civil, en concordancia con el Art. 600 idem, dispone que tales entes no puedan disolverse por sí mismos "sin la aprobación de la autoridad que legitimó su establecimiento";**
- 4. Que no es aplicable, para ese caso, lo dispuesto en el Art. 586 del Código Civil que es "un mecanismo que puede más bien ser utilizado por terceras personas que se sienten perjudicadas con la aplicación de los estatutos de una "corporación" por organizarse, para oponerse a su aprobación por parte del Presidente de la República";**

5. Que "es indudable, por lo tanto, que en ese caso, es decir, cuando una corporación o fundación llega a comprometer la seguridad o los intereses del Estado o sus actividades no corresponden al objeto de su institución, la norma aplicable es la del inciso segundo del Art. 596 del Código Civil";
6. Que es cierto que el Artículo antes citado no habla explícitamente de "intervención", pero citando al tratadista Claro Solar concluye en que la disposición legal "en el fondo establece la facultad de la autoridad que legitimó el establecimiento de una persona de derecho privado sin fines de lucro para intervenirla, vigilarla y fiscalizarla, cuando se encuentre dudas acerca de las actividades que realice";
7. Que el Decreto.2947 se fundamenta en lo indicado y que si se lo estudia con detenimiento" se encontrará que no interpreta la ley ni altera su sentido";
8. Que no cabe solicitar simultáneamente la suspensión de los efectos de un acto normativo y la observancia a la autoridad que lo ha expedido, ya que ello quebraría el esquema establecido en el Artículo 141 de la Constitución, que le confiere al Tribunal de Garantías Constitucionales el ejercicio independiente de sus funciones, pues si se observa a una autoridad por un acto que ha dejado de regir, jamás podría darse la figura del desacato que es el efecto de una observación no cumplida;
9. Finalmente, alega que el Tribunal de Garantías Constitucionales "carece de facultad para observar al señor Presidente de la República";

10. En vista de todo lo expuesto, dice la respuesta, debe desecharse la demanda y ordenarse su archivo.

Respuesta del Ministro de Bienestar Social.

- 1.- Que considera era su deber disponer la intervención de las fundaciones que están bajo el control y supervigilancia de ese Ministerio, de conformidad con lo prescrito en el Art. 7 del Decreto Supremo 3815, publicado en el Registro Oficial 208 de 12 de junio de 1980;
- 2.- Que dicho Decreto le proporciona derecho legal a supervigilar a la Fundación INEFOS "y como una lógica consecuencia de dicho derecho, a intervenirla para hacer que cumpla con sus objetivos sociales";
3. Que el Art. 78, literal d) prescribe la atribución y el deber del Presidente de la República para "mantener el orden interior, cuidar de la seguridad exterior del Estado y determinar la política de seguridad nacional" y que, por ello, "posee fundamentales atribuciones, para intervenir, en todo cuanto pueda efectivamente afectar a la seguridad estatal, que bien puede ponerse en riesgos, si existe una infiltración cuyo objetivo es necesario esclarecer, para determinar la existencia o no de peligrosidad sobre nuestras instituciones nacionales";
4. Citando el Artículo 596 del Código Civil argumenta que al aprobarse corporaciones y fundaciones, por el Ministerio de Bienestar Social, en representación del Presidente de la República, "estas pueden ser disueltas por la misma autoridad; pero para que tal decisión, pueda llevarse a cabo es preciso un acto previo, cual es definir un control y una injerencia (sic), sobre la

corporación o fundación sospechosa, a través de la intervención, la misma que deberá establecer los consiguientes resultados”;

5. Que por esas razones el Presidente de la República, "de conformidad con lo preceptuado en los literales a y c del Art. 78 de la Constitución Política del Estado; y numerales 5 y 9 de la Ley de Régimen Administrativo, estableció mediante Decreto 2947... la reglamentación para definir algunos aspectos puntuales, en lo concerniente de la designación del Interventor de la fundación y otros hechos normativos. Queda por tanto más claro, que el Decreto Ejecutivo 2947 lo único que ha hecho es regular las áreas operativas de la acción del interventor, precisamente, para circunscribirlo a los límites de la ley;"
6. El Ministro pasa, luego, a citar a algunos tratadistas de Derecho Civil que, en los pasajes transcritos, sustentan el derecho de la autoridad a disolver las personas jurídicas de derecho privado, sin fin de lucro;
7. Concluye negando que haya violado normas constitucionales o de Derecho alguno en general.

3.- LA COMPETENCIA

El Tribunal es competente por lo dispuesto en los numerales 3 y 4 del Art. 141 de la Constitución.

4.- LA RESOLUCIÓN

Se la formula bajo las siguientes consideraciones básicas del Vocal comisionado:

1. Como se observa, la demanda se contrae a sostener lo siguiente:
 - a) Que no existe ninguna disposición legal que faculte a la autoridad que aprobó la constitución de una persona jurídica de derecho privado, sin fin de lucro, a intervenirla;
 - b) Que el Decreto 2947 y el Acuerdo 743 (reformado por el Acuerdo 757, R.O. 712 de 22-6-87), por el contrario, crean la facultad para que ese hecho de la intervención pueda producirse; y,
 - c) Que tal realidad implica que el Presidente y el Ministro se excedieron en sus atribuciones violando la Constitución de la República.

2. En las respuestas el Presidente de la República y el Ministro, por el contrario, alegan lo siguiente:
 - a) Que existe expresa disposición legal (Art. 586 C.C.) que ordena que la constitución de esa clase de personas jurídicas se realice con autorización del Presidente de la República;
 - b) Que esa autorización conlleva que puedan ser disueltas por la misma autoridad (Art. 596 C.C.) y esa atribución implica que puedan ser supervigiladas, y
 - c) Que el Decreto 2947 y sólo reglamenta la aplicación de la disposición legal citada y el Acuerdo 743 sólo es una aplicación de ese Reglamento.
Sobre estas tesis debe resolver el Tribunal de Garantías para llegar a una conclusión que permita resolver el recurso de inconstitucionalidad propuesto.

3. Otro aspecto diferente es la denuncia formulada por la violación a varias garantías constitucionales. Ello amerita un análisis totalmente diferente, pero al que debe anteponerse una afirmación previa: si es posible presentar al Tribunal de Garantías, en el mismo ejercicio de la acción, un recurso de inconstitucionalidad de un acto normativo y, otro, de amparo, por la lesión a una garantía individual derivada, precisamente, de la aplicación de ese acto. Evidentemente los efectos son diferentes, pues, el primero, solo conlleva la suspensión y, eventualmente, la abrogación del acto impugnado; mientras que el segundo conducirá, de ser probado, a la excitativa o a la observación. La primera si no hay posibilidad actual de protección, la segunda si es que la existe.

En el caso presente el demandante solicita la suspensión de los efectos de los actos mencionados antes (Decreto Ejecutivo y Acuerdo) y, a su vez, denuncia que con motivo de la expedición de los mismos se violaron determinadas garantías individuales. Ello es perfectamente válido y no contiene, en su conjunto, pretensiones incoexas, contradictorias y no siquiera subsidiarias.

Recurso de Inconstitucionalidad Decreto Ejecutivo 2947

4. Es objeto de normatividad expresa, en nuestro derecho positivo, la forma de constitución legal de las personas jurídicas de derecho privado, sin fin de lucro. La interpretación es innecesaria, pues se trata, en el caso de corporaciones y fundaciones, de varios actos sucesivos: la unión de varias personas; la expedición de sus estatutos; la constitución de un patrimonio

nio propio del ente y la aprobación, de dichos estatutos, por el Presidente de la República, si éstos no contrarían "al orden público, a las leyes o a las buenas costumbres". Sobre ésto no cabe la discusión;

5. Estas corporaciones y fundaciones tienen desde que nacen una cualidad jurídica peculiar, vale decir, lo hacen por el surgimiento de actos jurídicos regulados por dos esferas del derecho diferentes: la civil y la administrativa. Esta última encuentra su objeto, concretamente, en el acto de aprobación por parte del Presidente de la República. Y la razón para esta afirmación es simple: es, tal aprobación, un acto administrativo. No es un acto normado por el derecho civil pues no se trata de una relación entre sujetos con intereses particulares. Es una relación entre una autoridad administrativa, actuando a nombre de la administración pública y particulares. Baste decir eso para comprender por qué se trata de un acto administrativo, sometido a la normatividad del derecho administrativo;
6. En este caso se hace necesario identificar cuál es la naturaleza jurídica de ese acto administrativo, pues la Presidencia de la República sostiene, en su respuesta, que se trata de una "concesión de la autoridad". Ello no es verdad. La administración en estos casos no "concede" nada, si es que conceptuamos correctamente lo que ese término significa para el Derecho Administrativo. La concesión es siempre, para éste, la delegación dada a un particular para que ejecute un servicio propio de la administración. Situación que jamás se dará en las personas jurídicas de derecho privado, sin fin de lucro. El acto de aproba-

ción que realiza el Presidente de la República es de aquellos que se llaman "constitutivos". Esto implica decir que no existe la persona en derecho si no se produce dicha aprobación o, a la inversa, sólo existe cuando se aprueban sus estatutos. Toda la doctrina respalda esta afirmación;

7. Ahora bien, "constituida" la persona jurídica -corporación o fundación- está sometida a una primera legislación insoslayable, cual es, la de sus estatutos. Es su primera referencia normativa. Pero más importante es destacar que también se erige en su más próximo poder de policía, es por ello que "toda corporación tiene sobre sus miembros el derecho de policía correccional que los estatutos le confieran y ejercerán este derecho en conformidad a ellos" (Art. 592 C.C.) Vale destacar que, en esta fase de la vida de una corporación, estamos insertos en el campo estricto del derecho privado. Poder de policía privado que vivirá mientras subsista la persona jurídica y que encuentra su límite en la esfera de la actividad de sus propios miembros;
8. Mas, si los actos de la entidad comprometen esferas que pertenecen a la colectividad, afectan el interés público, ellos están sometidos al poder de policía administrativo, llamado comúnmente "de seguridad". Este forma parte de aquel conjunto de limitaciones a las libertades constitucionales que, por esa misma razón, debe ser manejado con la rigidez emanada de la ley. No queda a la voluntad libre de la autoridad administrativa. Está encarcelado en los marcos estrictos de la norma jurídica. Un sólo paso dado durante su ejercicio fuera de la juridicidad y se torna en un poder arbitrario;

9. Es a este poder de policía de seguridad, esencialmente administrativo, al que hace referencia el Código Civil en el artículo 596 como causa eficiente para la disolución de una corporación o fundación. (Excluimos las causas nacidas de la Función Legislativa). Esta norma establece los siguientes principios:

- No pueden disolverse por propia voluntad de sus miembros "sin la aprobación de la autoridad que legitimó su establecimiento;"
- Pueden ser disueltos por esa autoridad, a pesar de la voluntad de sus miembros, "si llegan a comprometer la seguridad o los intereses del Estado, o no corresponden al objeto de su institución."

Se trata de la aplicación estricta del poder de policía administrativo, pues, como es obvio, se trata de un acto de extinción de la persona jurídica nacida de la administración.

10. Es de simple hermenéutica jurídica entender que, en el ejercicio del poder de policía administrativo al que nos estamos refiriendo, la supervisión es parte integrante de él. O lo que es lo mismo: no existe poder de policía que se pueda ejercer sin la supervisión. Ello es cierto y así debe entenderse la ley; pero no existe ningún principio legal y tampoco ninguna tesis doctrinaria que permita y admita siquiera la intervención. Por el contrario, toda la doctrina es contraria a su aplicación;

11. Su concepto mismo es ajeno totalmente al de supervisión. Solo para citar uno escogemos el de Cabanellas en su ya tradicional "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual":

"INTERVENCION: En asuntos administrativos y políticos, nombramiento de un delegado del poder central para que subsane faltas, reprima abusos o los emprenda al servicio de un poder dictatorial, con razón o pretexto de mantener el orden público, el imperio de la ley, la soberanía o la unidad nacional. No son raras en vísperas electorales ni para demostrar la nulidad de esporádicas victorias de la oposición"

12. Pero existe toda una concepción doctrinaria que rechaza la posibilidad de la intervención como elemento legítimo del poder de policía administrativo y, una de ellas, es nada menos que la elaborada por uno de los profesores más prestigiados en el mundo en Derecho Administrativo. Rafael Bielsa, quien en su insuperable "Derecho Administrativo" dice:

"Vigilancia e Intervención. Razón de la Diferencia. Las sociedades civiles no pueden ser objeto de intervención por la autoridad administrativa. Pueden ser vigiladas y en su caso, comprobándose que su disolución es necesaria o conveniente a los intereses públicos, revocarse el acto que les concedió personalidad. Es ésta una función de alta policía.

Pero la intervención como forma de ocupación de sus bienes y sustitución de sus administradores, es un acto arbitrario, no justificado por principio alguno de derecho y que, sin embargo, en los últimos años se ha convertido en práctica administrativa condenable, cuyo resultado es crear causas de extinción, dar empleos a parientes, favoritos o facciosos oficialistas y apropiarse el

Estado de los bienes, o convertir a esas entidades en órganos administrativos y aumentar la burocracia y el despilfarro. Por eso condenamos esta especie nueva industrial oficial.

La intervención debe ser judicial y por decisión motivada.

Solamente pueden ser intervenidas, y en forma limitada, las sociedades que son concesionarias de servicios públicos, y entonces ello se explica en razón de que tienen una delegación del Estado concedente, y su gestión financiera puede afectar la libertad de industria, etc. (trust, holding, etc.). Además la intervención puede tener por objeto asegurar la continuidad de los servicios públicos que por delegación presta el concesionario.

Pero cuando se trata de sociedades que realizan un fin desinteresado, la situación es muy distinta. Si la persona jurídica realiza una función de asistencia, beneficencia, cultural, etc., y ella resulta insuficiente, el Estado tiene el deber de organizar, a su vez, el servicio, pero sin extinguir las entidades privadas que colaboran sin obligación legal y con sus recursos. Si un colegio particular resulta insuficiente el Estado debe crear el suyo, pero no extinguir el otro que coadyuva, y con más razón si se trata de una institución de beneficencia, asistencia, etc.

En estas situaciones no puede el poder administrador intervenir en entidades jurídicas civiles (sociedades, asociaciones, etc)" (Tomo IV, No. 741 bis.)

13. Es contundente la posición del insigne maestro, pero es muy importante destacar el hecho de que él sólo admite la intervención, previa orden judicial y por razones motivadas. Ello es cierto y, en nuestro derecho así lo es. No puede admitirse que en el ejercicio del poder de policía, la administración pueda, cuando a su arbitrio lo considere, ordenar que, persona o personas extrañas o una entidad penetren en el domicilio de la misma, ocupen sus bienes, dispongan de los mismos a su entera y "discrecional" voluntad. Ello es indignante y propio de concepciones totalitarias. Nuestra Constitución garantiza en el ordinal 7, del Art. 19, que un domicilio pueda ser intervenido "para realizar inspecciones o registros" sólo y exclusivamente cuando lo admite su titular o "por orden judicial, en los casos y formas que establece la ley". Es cierto que en doctrina se discute si la garantía de la inviolabilidad del domicilio comprende el de las personas jurídicas; pero ese debate es admisible cuando en ciertas constituciones existe, adicionalmente, la garantía a las "posesiones", mas no cuando, como en la nuestra, tal no se ha instituido. En nuestro sistema constitucional cualquier intervención en un domicilio contraria a la voluntad del titular, debe hacerse previa orden judicial y no por mera voluntad administrativa. Afirmar lo contrario sería dar pase en blanco a la arbitrariedad, al abuso y, en general, a las más execrables acciones en contra de ciudadanos que ejercen el derecho a discrepar con el gobernante de turno. Ello no es admisible aceptar para ninguna sociedad con convicción democrática;

14. Ahora bien, es de claridad meridiana que en el ejercicio del poder de policía administrativo no está comprendida la intervención. No siquiera se la concibe

como una medida producto de un sano criterio; se debe pensar en lo contrario, esto es, en que es efecto de una intención meditada para conducir a la persona jurídica a su extinción, como lo deja claramente expresado Bielsa; pero no solo los administrativistas, que es a quienes corresponde el análisis de este área jurídica, sino a los propios civilistas les repugna arbitrarios como el indicado. Revisemos lo que dice Giorgi en un pasaje transcrito por el propio Claro Solar:

"La causas de la supresión pertenecen más a la política que a la ciencia de derecho. Esta no tiene otro consejo que dar a los gobiernos, sino de proceder con la mayor circunspección posible, porque siendo la base de toda buena Constitución Política el respeto de la voluntad individual, en aquello que no daña el interés público, la autoridad suprema del Estado no debe violentar la voluntad de los asociados y de los fundadores, sin graves razones de interés público. De otro modo el acto de la autoridad importa una tiranía"

15. Expresado lo anterior cabe preguntarse ¿qué expresa la Presidencia de la República al referirse al Decreto 2947 y a la facultad de la intervención? Lo siguiente:

"Si bien este artículo no habla explícitamente de "intervención" de la autoridad, no es menos cierto que consagra al decir de uno de los comentaristas más notables del Código Civil Luis Claro Solar (aquí la cita y continúa)... Como se puede observar, el artículo 596 en el fondo establece la facultad de la autoridad que legitimó el establecimiento de una persona de derecho privado sin

fines de lucro para intervenirla, vigilarla y fiscalizarla..." (Págs. 3 y 4 de la respuesta)

Es de toda evidencia que la propia Presidencia reconoce que ha interpretado no solo el artículo 596 del Código Civil, sino al propio tratadista, pues éste jamás habla de intervención y, para cualquier jurista, es evidente que el ilustre profesor dice todo lo contrario cuando se refiere al ejercicio del poder de policía, precisamente, a renglón seguido de la cita que transcribe la Presidencia que, inexplicablemente, la omitió en su escrito:

"...pero deberá ejercitarlo (el poder de policía de seguridad administrativo) con prudencia y en servicio del derecho. Si abusa, socavaría con los fundamentos del derecho, sus propios fundamentos; pues siendo libre para otorgar o no su autorización para la creación de la corporación en que los particulares desean realizar su derecho de asociación que la Constitución Política les reconoce, no podría negarla por puro capricho...."

En todo caso existe una clara interpretación del Artículo 596 del Código Civil cuando el Decreto 2947 otorga la facultad de intervenir las personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, como condición necesaria para su disolución, cuando se presume que existen las causales que expresa dicha norma sustantiva civil;

16. Y ese Decreto también contiene una alteración de la norma legal, pues en el ejercicio del poder de policía administrativo que contiene no está ni puede consti-

tucionalmente, estar comprendida la intervención. Ella procedería ordenarse sólo previa orden judicial como lo manda la Carta Fundamental y fundamentada en una ley, esto es, por acto nacido de la Función Legislativa, que la permita. Si la intención fue reglamentar el Artículo 596 del Código Civil se alteró su sentido, su sustancia y se lo distorsionó hasta tornarlo en una norma que sirva de instrumento al autoritarismo gubernamental;

17. Otra alteración de la norma que se pretendió reglamentar (Art. 596 C.C.) es cuando se dice que "si se encontrare que estas personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro no se dedican plenamente a la realización de la finalidad para la cual fueron establecidas... podrá disolverlas en ejercicio de la facultad discrecional contenida en el Art. 596 del Código Civil". Esta forma de "reglamentar" es repudiable, pues se constituye en una falacia, en un engaño, en una típica estafa jurídica. Si se unen los dos conceptos subrayados se encuentra el poder del Ejecutivo con facultades omnímodas para convertir su libre voluntad en árbitro de la existencia de las personas jurídicas. Ni el Código Civil en toda su normatividad, ni la doctrina en las innumerables páginas en que se concreta dicen tal herejía jurídica. No lo puede decir ninguna legislación democrática. Lo que se desea es que la persona jurídica cumpla con los objetivos para los que fue constituida y se aprobaron con sus estatutos; pero ello de juzgar discrecionalmente si lo hacen plenamente o no, es una vergonzante forma de reemplazar el Estado Constitucional o de Derecho, por el de una sociedad aplastada por el poder desnudo de cualquier aspirante a tiranuelo;

18. En definitiva, mediante el Decreto en análisis se ha creado una nueva norma jurídica de carácter general y obligatorio: la facultad de intervenir fundaciones y corporaciones por parte del Presidente de la República y/o de cualquier Ministro obediente y de disolverlas cuando discrecionalmente consideren que no cumplen plenamente sus objetivos. Es decir se ha dictado una ley por parte de la Función Ejecutiva. La misma que no puede ser acatada por mandato del artículo 137 de la Carta Política, pues es contraria a nuestro sistema constitucional.

19. El Decreto 2947 que ha sido dictado "en uso de las atribuciones que le concede al Presidente de la República el Artículo 78, literales a) y c)", según reza en el mismo Decreto, precisamente, logra lo contrario a lo que establecen esos literales, pues, primero, que es un reglamento que interpreta y altera la ley, tal como lo hemos visto y lo confiesa, en su escrito, el propio procurador del Presidente de la República y segundo, que se constituye en una verdadera ley creadora de derechos y obligaciones lo cual es manifiestamente inconstitucional, pues el Presidente se excedió en sus atribuciones arrogándose las que son de privativa atribución de la Función Legislativa, al tenor de lo que expresa el Art. 59, literal d) de la Carta Fundamental;

**Acuerdo Ministerial 743
(Reformado por acuerdo No. 757)**

20. En cuanto al Acuerdo Ministerial 743 es, preciso, para su análisis comenzar por meditar sobre la justificación que proporciona el titular del Portafolio de

Bienestar Social para haberlo expedido y la principal, al menos la que aparece con claridad, es aquella que dice relación con la facultad del Presidente de la República para "mantener el orden interior, cuidar de la seguridad exterior del Estado y determinar la política de seguridad nacional" y deducir de ahí que la "seguridad estatal, bien puede ponerse en riesgos, si existe una infiltración ideológica foránea, infiltración cuyos objetivos es necesario esclarecer, para determinar la existencia o no de peligrosidad sobre nuestras instituciones nacionales;"

21. Señor Presidente y señores vocales, confieso que me he esforzado por establecer alguna relación entre lo que estipula el Artículo 78, literal d) de la Constitución y la denominada "infiltración ideológica" de la que habla el Ministro y no la he encontrado. No he podido comprender cómo el pensamiento puede poner "en serios riesgos" a nuestra seguridad y menos, mucho menos, cómo las ideas, la cultura o cualquier ideología pueda hacerlo. La Inquisición razonaba de la misma forma y creó una serie de métodos para impedirlo, pero sólo consiguió el escarnio de la historia. No puede ser que un Ministro de Estado pretenda convencer a este Tribunal de Garantías que ideologías, por foráneas que sean, ponen en riesgo la seguridad del Estado y que esa razón justifica su actuación interviniendo el Instituto Ecuatoriano de Formación Social (INEFOS). El próximo paso del Dr. Rigail será mantener una permanente hoguera para incinerar los libros que lleguen al país trayendo nuevas ideas, concepciones del mundo o formas de comprender el fenómeno social o humano. ¡Hay que detenerlo! ¡Es nuestra obligación hacerlo!;

22. El Ministro, además, dice que el Presidente de la República dictó el Decreto 2947, ya analizado, en virtud de lo estipulado en los Artículos 5 y 9 de la Ley de Régimen Administrativo. Situación que no se compadece con la realidad, pues el primero de los Artículos citados se refiere a que el régimen administrativo del Estado, en lo que se refiere a la Función Ejecutiva, es ejercido por él, pero, agrega la disposición invocada "de acuerdo con la Constitución, con esta ley y con las demás disposiciones legales". Situación que, como ya expusimos, no se produce en este caso y que, por el contrario, ha actuado violando la Constitución y la ley. Igual razonamiento es aplicable a lo que manda el segundo de los Artículos mencionados por el Ministro de Bienestar;

23. Desde el punto de vista jurídico el Ministro de Bienestar Social fundamenta la expedición del Acuerdo Ministerial 743 en las facultades que le concede el Decreto Supremo 3815 de 7 de agosto de 1979, publicado en el R.O. No. 208 de 12 de junio de 1980, cuando en el Art. 7mo. se dispone que:

"El Ministerio de Bienestar Social supervigilará a las instituciones, fundaciones y corporaciones cuyas actividades se relacionen con los campos de competencia de este Ministerio..."

Y, por ello, dice el Ministro, "tengo perfecto derecho legal a supervigilar a la fundación mencionada, esto es, a INEFOS y como una lógica consecuencia de dicho derecho, a intervenirla para hacer que cumpla con sus objetivos sociales". Incurrir en el mismo vicio del que adoleció la Presidencia al dictar el Decreto

2947, esto es, equiparar la facultad de supervisión a la de intervención. Ello no es aceptable jurídicamente, pues la primera se limita y circunscribe a constituirse en una vigilancia superior ajena a la administración de la persona jurídica; mientras que la segunda, por el contrario, implica necesariamente el desplazamiento de esa administración a favor del encargado de la intervención o delegado para el efecto, llamado interventor. Son esencialmente facultades diferentes. La primera sí está prevista en la ley, la segunda no lo está y no puede crearse, como hemos visto antes, por simple ejercicio del poder administrador. En forma clara se observa que, en forma forzada, ilógica y conceptualmente enmarañada se trata de hacer sinónimos la supervisión y la intervención, pero, como lo dice el Ministro, "la ley no puede amparar absurdos" y la nuestra no lo ha hecho;

24. Si se lee el Acuerdo 743 se observa que lo dicho antes es cierto, esto es, que la supervisión y la intervención no son equiparables conceptualmente desde el punto de vista jurídico. En éste se disponen los siguientes actos administrativos:

- Se designa interventor (no supervisor) en el Instituto Ecuatoriano de Formación Social INEFOS.
- A este funcionario se le otorgan "facultades suficientes" para: a) verificar si las actividades y operaciones que desarrolla el referido Instituto se ajustan a las finalidades específicas para las que se organizó; b) si el Instituto ha observado y observa las disposiciones previstas para estos entes por el Código Civil; c) revisar todas las cuen-

tas que integran el patrimonio del Instituto; d) analizar la administración económica del mismo; e) autorizar en forma previa, con su visto bueno, todas las operaciones, actos y contratos de la corporación de cualquier naturaleza.

Nadie puede confundir esta disposición administrativa como de supervisión y, tampoco, no caer en cuenta que va mucho más allá de lo que ésta significa. Dice el Ministro que para poder cumplir con la atribución de poder disolver una corporación se debe, necesariamente, intervenirla. Eso es falso. La actividad de toda persona jurídica se desenvuelve mediante la realización de actos jurídicos que trascienden y que son fácilmente objeto de constatación. Ahora, de tener razón el Ministro, la solución sería que presente algún proyecto de ley al Congreso Nacional para su respectiva tramitación. Mientras tanto no tiene ningún sustento jurídico para actuar como lo ha hecho y lo sigue haciendo;

25. Por las razones anotadas se puede concluir sin dificultad alguna en lo siguiente:

- El Acuerdo Ministerial 743, reformado por el 757 se fundamenta en el Decreto Ejecutivo 2947 que es manifiestamente inconstitucional y, en consecuencia, lo invalida por el mismo vicio, sin que sea factible su acatamiento por expreso mandato del Art. 137 de la Constitución de la República;
- Contiene disposiciones que atentan contra la ley, pues la intervención no está prevista en nuestra normatividad jurídica como facultad del poder

administrador, la cual sólo podría realizarse mediante orden judicial, previa la expedición de la norma legal pertinente.

**Conclusiones sobre el recurso
de inconstitucionalidad propuesto:**

- a) Por todas las razones anotadas considero que el Tribunal de Garantías Constitucionales debe suspender totalmente los efectos del Decreto Ejecutivo 2947 expedido el 23 de mayo de 1987, publicado en el Registro Oficial No. 696 de 29 de los mismos, por inconstitucionalidad de forma y fondo, fundamentado en lo que estipula el Art. 141, No. 4 de la Constitución Política;
- b) La inconstitucionalidad es de forma por cuanto de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 78 de la Carta Fundamental, el Presidente de la República no tiene atribuciones para expedir leyes, como en este caso lo ha hecho, sino que debió haber sometido el proyecto respectivo a la Función Legislativa a lo que sí estaba facultado por expresa disposición del Artículo 65 idem;
- c) La inconstitucionalidad es de fondo por cuanto se ha contravenido a lo dispuesto en el Artículo 78, literal c) de la Constitución, también a lo dispuesto en el inciso segundo del Art. 39 y Art. 59, literal d) idem;
- d) El Tribunal de Garantías Constitucionales debe suspender totalmente los efectos de los Acuerdos Ministeriales 743, sin publicarse en el Registro Oficial y 757, constante en el Registro Oficial No. 712 de 22 de junio de este año, por inconstitucionalidad de

forma y de fondo, fundamentado en lo que dispone el Art. 141, No. 4 de la Constitución Política.

RESOLUCION.- En consecuencia el Tribunal resuelve:

Primero.- Suspender totalmente por inconstitucionalidad de fondo y de forma, los efectos del Decreto 2947 promulgado en el Registro Oficial No. 696 de 29 de mayo de 1987, por tratarse de un reglamento que interpreta y altera la ley, en contra de lo previsto en el literal c) del Art. 78 de la Constitución, y haber sido expedido por el Presidente de la República excediéndose del marco de sus atribuciones, lo que contraría la disposición contenida en el inciso segundo del Art. 39 de la Carta Política.

Segundo.- Suspender totalmente los efectos del Acuerdo Ministerial 743 no publicado en el Registro Oficial y de su reforma contenida en el Acuerdo 757 del Ministerio de Bienestar Social (R.O.712 de 22 de junio de 1987), por ser inconstitucionales en el fondo y en la forma, ya que el Ministerio de Bienestar Social no tiene atribuciones para ordenar la intervención en una persona jurídica de derecho privado sin fin de lucro, si no es previa orden judicial sustentada en norma legal expresa; de modo que al expedir los mencionados acuerdos ha infringido la disposición contenida en el inciso segundo del Art. 39 de la Constitución.

Tercero.- Someter lo resuelto en los ordinales que anteceden al Congreso Nacional o, en su receso, al Plenario de las Comisiones Legislativa, para los fines previstos en el número 4 del Art. 141 de la Constitución, y disponer su inmediata vigencia, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial; y,

Cuarto.- Observar al Dr. Aquiles Rigail Santisteban, Ministro de Bienestar Social, conforme lo dispuesto en el número 3 del Art. 141 de la Constitución, por haber conculcado y lesionado gravemente las garantías constitucionales de los accionantes, previstas en los numerales 13 y 16 del Art. 19 de la Constitución".

**LOS ORGANOS DE PODER PUBLICO
NO PUEDEN EJERCER OTRAS ATRIBUCIONES
QUE LAS CONSIGNADAS EN LA CONSTITUCION
Y LAS LEYES**

CAUSA No. 120/88

Suspensión

1. DEMANDA

Un grupo numeroso de doctores en Jurisprudencia y abogados de los Tribunales y Juzgados de la República, con escrito presentado el 30 de marzo próximo pasado (fs. 1-6), denuncian que el señor Ministro de Industria, Comercio, Integración y Pesca, mediante Acuerdo No. 262, de 30 de abril de 1987, publicado en el Registro Oficial No. 879, de 24 de febrero de 1988, ha establecido un procedimiento especial para registrar patentes y marcas, a través de la Subsecretaría del Litoral; agregando que dicho Acuerdo viola principios establecidos en la Constitución y en la Ley. Por esta razón demandan del Tribunal que, "en ejercicio de las atribuciones que le confiere el numeral 4 del Art. 141 de la Constitución Política del Estado", suspenda "totalmente el Acuerdo Ministerial No. 262 por reformar la Ley y ser, por consiguiente, inconstitucional".

2. LA CONTESTACION

El señor Ministro de Industria, Comercio, Integración y Pesca, a fojas 16 y 17, expone sus puntos de vista, de hecho y de derecho, acerca de la denuncia y, luego de declarar que ha actuado con apego a la Constitución y a la Ley, solicita que el Tribunal "rechace la demanda con la respectiva condena en costas en favor del Estado".

Posteriormente, a fs. 70-72 el señor Ministro ha ratificado su exposición y ha asegurado, de manera firme, que el Acuerdo No. 262, ya indicado, no es reglamento de ley.

3. LA COMPETENCIA

El Tribunal, es competente para conocer y resolver el asunto materia de este Informe, por estar comprendido en el artículo 141 de la Constitución.

4. LA RESOLUCION.-

Fue adoptada en base a las siguientes consideraciones aportadas del Vocal informante o comisionado:

1. Como el señor Ministro ha asegurado que el Acuerdo No. 262, materia de la demanda, no es reglamento, se hace necesario puntualizar que se conoce como reglamento la "colección ordenada de reglas y preceptos, que se da para la ejecución de una ley". El Acuerdo No. 262 ha sido dado para registrar patentes y marcas, en la ciudad de Guayaquil; se trata, pues, de un reglamento de Marcas de Fábrica.
2. La Constitución Política del Ecuador, en actual vigencia, empezó a regir el 10 de agosto de 1979. En consecuencia, desde esa fecha "todo órgano del Poder Público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consignadas en esta Constitución y en las demás leyes". Corresponde, por tanto al Presidente de la República, de modo privativo, al tenor del literal c) del artículo 78 de la Constitución, "dictar dentro de un plazo de noventa días, los reglamentos para la aplicación de las leyes que no puede interpretarlas ni alterarlas".

3. El Acuerdo No. 262, de 30 de abril de 1987, publicado en el Registro Oficial No. 879, de 24 de febrero de 1988, establece según se puntualiza antes, un procedimiento para registrar patentes y marcas de fábrica, a través de la Subsecretaría de Industrias, Comercio e Integración en el Litoral.

Por lo mismo, al tratarse de un reglamento de aplicación de la Ley de Marcas de Fábrica y, naturalmente, del Reglamento para la Aplicación de la Decisión 85 del Acuerdo de Cartagena, en el territorio nacional, no pudo ser expedido por el señor Ministro; pudo ser expedido por el señor Presidente de la República.

4. El Acuerdo No. 262, de 24 de febrero de 1988, pretende reformar o alterar la Ley de Marcas de Fábrica en varios aspectos. Sólo a manera de ejemplo (ya que no hay para qué examinar su contenido, debido a que, por su origen, es nulo, de nulidad absoluta), señaló: la solicitud de inscripción de una marca de fábrica debe presentarse en Guayaquil, y no en Quito, como manda la Ley en su Artículo 5, (como es de conocimiento público, el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración tiene su despacho en la capital de la República); el Artículo 29 de esa Ley dice que el Registro de Marcas de Fábrica se elaborará con carácter nacional, estableciendo que las inscripciones se verificarán una a continuación de otra, sin dejar más espacio que el necesario para la legalización de cada una; conforme al Acuerdo No. 262, esta disposición no puede cumplirse, pues tendría que elaborarse los registros: uno en Quito, bajo la inmediata y directa supervigilancia del Ministerio; y, otra, en Guayaquil.

El Tribunal DE Garantías constitucionales considerando: que, el Dr. Guillermo Guerrero Villagómez y un numeroso grupo de Abogados y doctores en Jurisprudencia de la República denuncian que el señor Ministro de Industrias, Comercio, Integración y Pesca, mediante Acuerdo No. 262 de 30 de abril de 1987, publicado en el Registro Oficial No. 879, de 24 de febrero de 1988, ha establecido un procedimiento especial para registrar marcas de fábrica y nombres comerciales a través de la Subsecretaría del Litoral; que el Acuerdo No. 262, de 30 de abril de 1987, publicado en el Registro Oficial No. 879, de 24 de febrero de 1988, reforma tanto la Ley de Marcas de Fábrica como la Decisión 85 del Acuerdo de Cartágena, pretexto de descentralizar la inscripción de Marcas de Fábrica y nombres comerciales; que el señor Ministro de Industrias, al emitir el Acuerdo No. 262 antes referido, dictó un verdadero Reglamento a la Ley de Marcas de Fábrica, excediéndose en sus funciones; y violando en el fondo y en la forma disposiciones constitucionales; que de conformidad con el literal c) del Art. 78 de la Constitución corresponde sólo al señor Presidente de la República, de manera privativa, dictar dentro de un plazo de 90 días, los reglamentos para la aplicación de las leyes que no pueden interpretarse ni alterarlas; que de conformidad con el inciso 2do. del Art. 39 de la Norma Suprema, todo órgano del Poder Público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y demás leyes; y, en uso de las facultades conferidas en el numeral 4 del Art. 141 de la Constitución, resuelve:

- 1.- Suspender totalmente los efectos del Acuerdo No. 262 de 30 de abril de 1987, publicada en el Registro Oficial No. 879 de 24 de febrero de 1988, por ser violatorio de los Arts. 39, inciso 2do. y 78 literal c) de la Constitución Política del Estado,

- 2.- Someter esta Resolución a conocimiento del H. Congreso Nacional o en su receso, al Plenario de las Comisiones Legislativas y,
- 3.- Disponer su publicación en el Registro Oficial, sin perjuicio de su inmediata vigencia.

SISTEMA TRIBUTARIO

EL REGIMEN TRIBUTARIO SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS BASICOS DE IGUALDAD, PROPOR- CIONALIDAD Y GENERALIDAD

**CAUSAS Nos. 213/89-2;
11/90-2; 18/90-2
(acumulados)
Observación
y Suspensión**

**"Los actos legislativos municipales
están sujetos al control jurisdiccional y político por el principio de la
supremacía constitucional".**

1.- LA DEMANDA

Los denunciante manifiesta que "un verdadero clamor ciudadano ha surgido en Guayaquil a consecuencia de la "Ordenanza de establecimiento y aplicación de coeficientes de actualización de avalúos", mediante la cual se eleva el avalúo de la totalidad de inmuebles ubicados en dicho cantón, en porcentajes que llegan hasta el 1500 por ciento. Que como consecuencia de su aplicación se eleva en los mismos porcentajes el impuesto a los predios urbanos y adicionales como también los impuestos de alcabala y adicionales en los contratos de transferencia de dominio. Que estas alzas representan en los cánones de arrendamiento, en los inmuebles ocupados por sus propietarios y en las transferencias de dominio el impuesto a la plusvalía adquiere proporciones exorbitantes. Que a más de constituirse la indicada Ordenanza en elemento caotizador de la economía, los aumentos de los avalúos se aplicarán según el Art. 5 de la misma cada año. Que la Ordenanza se contrapone al Art. 52 de la Constitu-

ción. Que para eludir la obtención del informe previo del CONADE no se la envió a dicho organismo así como tampoco se publicó en el Registro Oficial, éste también requisito legalmente indispensable para la vigencia de una Ley Municipal Tributaria como es una Ordenanza sobre avalúos". Que al no haberse observado esas instancias la Ordenanza no existe jurídicamente y no pasa de constituir más que una resolución de mayoría del Concejo Municipal de Guayaquil. Que la Ordenanza no tiene valor y constituye "un verdadero acto de dictadura municipal". Que a nombre de la Directiva del FADI de la provincia del Guayas solicita:

- a) Que se declare inconstitucional por el fondo y por la forma la pretendida "Ordenanza de establecimiento y aplicación de coeficientes de actualización de avalúos";
- b) Que se suspenda totalmente sus efectos; y,
- c) Que se observe: a la señorita Alcaldesa de Guayaquil, al Director del Departamento Financiero, al Tesorero Municipal, al Director del Departamento de Avalúos y Catastros y más funcionarios municipales", previniéndoles que se abstengan de exigir y recibir el pago de impuestos que tengan origen en la jurídicamente inexistente Ordenanza.

Además se demanda también la inconstitucionalidad de la Ordenanza porque según dice viola "el orden constitucional y legal vigente a la República, a fin de que conforme a derecho, se observe a los integrantes del organismo municipal y a la Alcaldesa de Guayaquil...". Fundamenta la impugnación en las consideraciones siguientes:

- a) Que la elevación por reavalúo consiste en incrementar en 11, 12 y hasta 13 veces el valor de los terrenos y que en muchos casos, el incremento excede del 1.350 por ciento de su valor anterior;
- b) Que para la expedición de dicha Ordenanza, el Concejo Cantonal de Guayaquil ha pretendido encontrar como fundamento la facultad del Art. 28 de la Ley 006;
- c) Que la Ley de Régimen Municipal en el Art. 337 establece imperativamente que las municipalidades para optar por regímenes de avalúo diferentes a lo dispuesto en la misma Ley, "previamente a su aprobación mediante ordenanza requieren del informe del CONADE";
- d) Que el Art. 7 del Código Tributario establece que las ordenanzas tributarias requieren previa su promulgación el criterio favorable del señor Ministro de Finanzas;
- e) Que la Ley de Régimen Municipal ordena que las ordenanzas tributarias sean publicadas obligatoriamente en el Registro Oficial para que tengan vigencia;
- f) Que en el caso de la presente Ordenanza se han violado las disposiciones legales mencionadas;
- g) Que también se han violado con la expedición de la ordenanza: El Art. 33 de la Constitución Política; el Art. 10 del Código Tributario y la garantía constitucional referida en el segundo inciso del Art. 52 de la Constitución;

- h) Que pese a que la Ordenanza no se encuentra legalmente vigente por no haber sido promulgada conforme a derecho, el Concejo Cantonal de Guayaquil arrogándose atribuciones ha procedido a imponer los tributos a los predios urbanos basado en un acto decisorio del Concejo que no tiene fuerza legal por falta de promulgación;
- i) Que de conformidad con lo dispuesto por los numerales 2 y 3 del Art. 141 de la Constitución Política pide se observe al Concejo Cantonal de Guayaquil por haber expedido la Ordenanza de establecimiento y aplicación de coeficientes de actualización de avalúos con violación a la Constitución y a las leyes antes puntualizadas y que se observe a la Alcaldesa de Guayaquil "y más ciudadanos integrantes del Concejo Cantonal de Guayaquil a fin de que se abstengan de exigir a los contribuyentes del cantón el pago de los impuestos en base de dicha Ordenanza, en virtud de no encontrarse legalmente vigente por falta de promulgación en el Registro Oficial".

2.- LA CONTESTACION

La Alcaldesa argumenta que con excepción a todos los casos alega que el Tribunal de Garantías Constitucionales carece de competencia para resolver respecto del problema que ha sido planteado porque al tratarse de materia tributaria, la ley asigna privativamente dicha competencia al Tribunal Fiscal. Que en la Segunda Sala del Tribunal Fiscal se está ventilando el juicio Nro. 12558. Que un pronunciamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales entrañaría interferencia en las actividades de la Función Jurisdiccional que el Art. 96 de la Constitución Política lo prohíbe;

3.- LA COMPETENCIA

El TGC es competente, de acuerdo a lo dispuesto en los numerales 3 y 4 del Art. 141 de la Constitución.

4.- LA RESOLUCION

Se toma en base a los siguientes criterios básicos del Vocal informante:

1. Los actos legislativos municipales están sujetos al control jurisdiccional y político por el principio de la supremacía de la norma constitucional establecido en el Art. 137 de la Carta Política;
2. Las ordenanzas tributarias para su vigencia serán publicadas obligatoriamente en el Registro Oficial conforme lo dispone la parte final del Art. 133 de la Ley de Régimen Municipal; sin que la publicación en un órgano de difusión social supla el mandato imperativo de la disposición legal invocada.
3. El Art. 337 de la Ley de Régimen Municipal establece que las municipalidades podrán optar regímenes de avalúo diferentes a los dispuestos por la misma norma, previamente a su aprobación mediante ordenanzas, siempre que obtengan informe favorable del Consejo Nacional de Desarrollo;
4. El Art. 7 del Código Tributario prescribe que las ordenanzas tributarias previo a su promulgación requieren contar con el criterio favorable del señor Ministro de Finanzas;

5. El Art. 137 de la Ley de Régimen Municipal dice a la letra "Los actos legislativos municipales que, de acuerdo con la ley, requieran un estudio y dictamen favorable de entidades pertenecientes a otros niveles de gobierno o para los cuales se haya señalado un trámite distinto del indicado en este capítulo, se sujetarán a tales normas especiales, sin perjuicio de cumplir las disposiciones precedentes en todo lo que a ellos sea aplicable". Que la resolución a la que se le ha querido otorgar la calidad de Ordenanza para el Establecimiento de Aplicación de Coeficientes de Actualización de Avalúos aprobada por el Concejo Cantonal de Guayaquil en sesiones de 13 de enero y 10 de febrero de 1989, viola las disposiciones legales antes referidas porque:
 - a) No existe dictamen porque no se lo solicitó del CONADE según se desprende del texto del oficio que consta a fojas 17 del expediente 11/90-2;
 - b) No se solicitó ni se obtuvo el informe del Ministro de Finanzas;
 - c) No se publicó la Ordenanza en el Registro Oficial;
6. La resolución denominada Ordenanza vulnera en su fondo las siguientes normas constitucionales:
 - a) El inciso primero del Art. 52 de la Carta Política que dice: "El Régimen Tributario se rige por los principios básicos de igualdad, proporcionalidad y generalidad. Los tributos, además de ser medios para la obtención de recursos presupuestarios, servirán como instrumento de política económica general.

Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país"; y los reavalúos lesionan el principio de proporcionalidad porque su incremento no guarda relación con la capacidad económica del contribuyente;

- b) El inciso 1o. del Art. 53 que prescribe: "Solo se puede establecer, modificar o extinguir tributos por acto legislativo de órgano competente. No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes".

La resolución en estudio y la reforma sancionada el 31 de agosto de 1989 obligan pagar tributos en forma retroactiva según se desprende de su disposición transitoria;

- c) El inciso 2do. del mismo Art. 52 que establece: "Las leyes tributarias estimularán la inversión, la reinversión, el ahorro y su empleo para el desarrollo nacional. Procurarán una justa distribución de las rentas y de la riqueza entre todos los habitantes del país", pues los reavalúos constantes en el instrumento analizado desestimularán la inversión, la reinversión y el ahorro.

El Tribunal de Garantías Constitucionales considerando: que, el Concejo de Guayaquil en sesiones de 13 de enero y 10 de febrero de 1989 aprobó la llamada "Ordenanza de Establecimiento y Aplicación de Coeficientes de Actualización de Avalúos"; que la misma fue reformada el 30 de agosto de 1989, el 23 de diciembre de 1989 y el 4 de enero

de 1990, reformas que no eliminan las causas de inconstitucionalidad e ilegalidad que ella adolece; que la reforma introducida el 4 de enero de 1990 incorpora una disposición según la cual '...los sectores populares de la ciudad no pagarán, en el presente ejercicio financiero, un solo centavo más de lo pagado en el año de 1989...', lo cual viola los principios de igualdad y generalidad preceptuados en el Art. 52 de la Carta Política, tanto más que no determina, en forma alguna, los criterios que deberán regir para establecer la calidad de "sectores populares", lo cual de hecho provocaría un caos jurídico; que la "Ordenanza" ha sido dictada sin observar las normas contenidas en la parte final del Art. 133 de la Ley de Régimen Municipal y sin sujetarse a lo prescrito en el Art. 337 del citado cuerpo legal, lo cual la hace inconstitucional por la forma; que el instrumento vulnera por el fondo las disposiciones del Art. 124, en concordancia con el inciso primero del Art. 52 e inciso primero del Art. 53 de la Constitución Política; y, en uso de las facultades consagradas en los numerales 1, 3 y 4 del Art. 141 de la Norma Suprema, resuelve:

- 1.- Suspender totalmente los efectos de la llamada "Ordenanza de Establecimiento y Aplicación de Coeficientes de Actualización de Avalúos" aprobada por el Concejo de Guayaquil en sesiones de 13 de enero y 10 de febrero de 1989, así como de las reformas introducidas a ella, por ser inconstitucionales por el fondo y por la forma y someter esta decisión a resolución del H. Congreso Nacional, o en receso de éste al Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes;
- 2.- Observar a la Alcaldesa y al Concejo de la ciudad de Guayaquil por haber expedido las llamadas "Orde-

nanzas" cuyos efectos se suspenden y de oficio excitarlos para que en sus actos se sometan fielmente a los preceptos constitucionales y legales; y,

3.- Disponer su publicación en el Registro Oficial. Notifíquese".

RAZON: Siento por tal, que la resolución que antecede, fue aprobada por el Tribunal de Garantías Constitucionales, en sesión del día de hoy miércoles dieciséis de mayo de mil novecientos noventa. En aplicación del Art. 15 del Reglamento del Organismo, el asunto fue declarado URGENTE. Lo certifico.

SOLO SE PUEDE ESTABLECER, MODIFICAR O EXTINGUIR TRIBUTOS POR ACTO LEGISLATIVO DE ORGANO COMPETENTE

**CAUSA No. 177/85
Suspensión**

"El Municipio de Quito creó un impuesto, mediante ordenanza, cuando tal acto jurídico está reservado privativamente al Congreso Nacional".

1.- LA DEMANDA

Los representantes legales de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, AFNA, Compañía Nacional de Danza, Teatro Infantil "Lola Albán", "Espectáculos y Turismo", "Espardisa" y la Asociación de Empresarios y Distribuidores de Cine de Quito, comparecen ante el Tribunal de Garantías Constitucionales el 8 de noviembre de 1985, y en su demanda -fs. 48 al 56 del expediente-, luego de la relación de los hechos y la fundamentación de derecho que se invoca, solicitan al Tribunal "La suspensión total de los efectos de la Ordenanza No. 2172 dictada por el I. Municipio de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 397 del 27 de diciembre de 1982, mediante la cual se establece una contribución equivalente al 7.6% de la producción bruta de todos los espectáculos públicos, bajo el título: De las Tasas por Servicios de Vigilancia Especial, Control de Higiene y Calificación de Espectáculos".

2.- LA CONTESTACION

El señor Alcalde de Quito, presenta el informa solicitado, el día 15 de noviembre de 1985 -fs. 59 al 60-. Niega los fundamentos de hecho y de derecho sustentados por los

recurrentes, en virtud de lo que expresan los Artículos 219 y 220 del Código Tributario y Artículo 96 de la Constitución Política, normas estas que se relacionan con la jurisdicción Contencioso-Tributaria y con la independencia de la Función Jurisdiccional en el ejercicio de sus funciones, respectivamente, aspectos estos que se apartan del contenido y fundamento de la demanda propuesta que se remite a impugnar la vigencia de una Ordenanza Municipal, por inconstitucional.

En el referido Informe también se alega "litis pendencia" por cuanto se tramitan en el H. Tribunal Fiscal, sendos juicios de excepciones "sobre la misma causa". De la documentación que se acompaña se desprenden que las causas a las que se aluden se relacionan con los juicios de coactiva que sigue el Municipio a los demandantes, por el cobro de las obligaciones tributarias no pagadas, materia diferente a la que motiva la presente causa constitucional.

El Alcalde de Quito concluye su informe adjuntando algunos documentos que se incorporan al respectivo expediente.

3.- LA COMPETENCIA

La Constitución Política de la República otorga al Tribunal de Garantías Constitucionales, en su Artículo 141 numeral 4), la facultad de "Suspender total o parcialmente en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, los efectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones que fueren inconstitucionales por la forma o por el fondo...". La demanda se concreta a solicitar la suspensión de los efectos de una Ordenanza Municipal que se la considera inconstitucional; por tanto el Tribunal de Garantías Constitucionales, es competente para conocer y resolver el caso.

4.- LA RESOLUCION

Se basó en las siguientes consideraciones del Vocal informante:

- 1.- Mientras el artículo 397 de la Ley de Régimen Municipal faculta a las municipalidades aplicar tasas sobre servicios públicos, siempre que el monto de ellas guarde relación con el costo de producción de dichos servicios, los Artículos 53 y 59 literal d) de la Constitución, reservan al Congreso, privativamente, la facultad de establecer o suprimir impuestos.
- 2.- Si bien el impuesto y la tasa son tributos que el Estado establece a través de los órganos competentes, la ley y la doctrina distinguen la naturaleza de uno y otro. En efecto impuesto es el gravamen, carga o tributo que obligatoriamente impone el Estado a sus asociados, sin que haya relación entre el hecho imponible y los servicios que se prestan; mientras que la tasa constituye la contraprestación de un servicio público y se establece en relación con el costo de este.
- 3.- La Ordenanza No. 2172 dictada por el I. Municipio de Quito establece como queda dicho una contribución sobre la producción bruta de los espectáculos públicos, sin relación alguna a eventuales costos de servicios que se ha probado que el Municipio no presta. De modo que el tributo creado por la antedicha ordenanza es un verdadero impuesto y no una tasa por servicios.
- 4.- En consecuencia, si el Municipio de Quito creó un impuesto mediante Ordenanza, cuando tal acto jurí-

dico está reservado privativamente al Congreso Nacional por los artículos 53 y 59 de la Constitución, dicha Ordenanza Municipal es inconstitucional.

RESOLUCION.- "El Tribunal de Garantías Constitucionales, acogiendo la demanda, suspende totalmente los efectos de la Ordenanza Municipal No. 2172 publicada en el Registro Oficial No. 397, de 27 de diciembre de 1982, por ser violatoria de la Constitución en sus Arts. 53 y 59 literal d), en el fondo y en la forma. La presente decisión sométase a resolución del H. Congreso Nacional, o del Plenario de las Comisiones Legislativas. Publíquese en el Registro Oficial. Notifíquese".

ARTICULO 125 DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

DERECHO A SER CONSIDERADOS TRABAJADORES, AL AMPARO DEL ARTICULO 125 DE LA CONSTITUCION

CAUSA No. 125/85
Observación

Se observa la resolución de la Dirección Nacional de Personal, por la cual los empleados y obreros ausentes de la nómina no tienen la condición de trabajadores, pues tal resolución está basada en una errónea consideración de que la JNV es una institución que ha sido creada para el ejercicio de la potestad estatal, cuando ella es una persona jurídica creada para la prestación de servicios públicos, conforme lo dispone el inciso 1, literal c, del Art. 125 de la Constitución Política del Estado.

1.- LA DEMANDA .

El Presidente de la Federación de Trabajadores de la Junta Nacional de la Vivienda, denuncia que el Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos y la Dirección Nacional de Personal, con fecha 23 de mayo de 1985, han emitido la Resolución No. DNP-CLAS-0149, con la que, invocando el Art. 21 de la Ley de Remuneraciones se califica como obreros de la JNV a 30 personas, de las cuales 14 son auxiliares de mantenimiento y, 16 choferes.

Luego invoca el inciso final del literal c, del Art. 125 de la Constitución Política, el cual establece el principio de que las personas jurídicas creadas por la ley para la prestación de

servicios públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado, entre las cuales se cuenta la Junta Nacional de la Vivienda, sujetan las relaciones con sus servidores a las normas del Código del Trabajo y demás leyes laborales, con excepción de quienes ejerzan funciones de gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental y similares.

Considera el quejoso que la resolución antes citada, emanada del Ministerio del Trabajo conjuntamente con la Dirección Nacional de Personal, ha desconocido el principio constitucional que se hace referencia anteriormente, al haber dejado fuera de protección a una gran cantidad de obreros no incluidos en la calificación, como a todos los empleados de la Junta que no ejercen funciones directivas ni de representación ni asesoría.

Con los antecedentes anteriormente expuestos, y fundado en lo dispuesto en el numeral 2 del Art. 141 de la Constitución, solicita se observe a los señores Ministro de Trabajo y Director Nacional de Personal por haber desconocido la calidad de trabajadores y el amparo de la legislación laboral a los obreros y empleados de la Junta Nacional de la Vivienda al emitir la Resolución No. DNP-CLAS-0149, y de esta manera haber violado el Art. 125 de la Constitución.

2.- LA CONTESTACION

El 16 de septiembre de 1985 el señor Ministro de Trabajo y Recursos Humanos, contesta la denuncia y en la parte medular sostiene: "Si la Junta Nacional de la Vivienda fue creada por ley para el ejercicio de la potestad estatal-política de vivienda que no la puede ejercer ninguna otra persona natural o jurídica, he de concluir que se halla incurso en el literal c) del Art. 125 de la Constitución Política; y, por tanto, sus servidores, en su relación de dependencia, están sometidos

dos a las leyes que regulan la administración pública, excepción hecha de los obreros propiamente dichos, cuyo régimen no es otro, sino el Código del Trabajo", agrega el señor Ministro lo que sigue: "los funcionarios y empleados de la Junta Nacional de la Vivienda están regidos por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y no pueden, por lo tanto, formar sindicatos, celebrar contratos colectivos, hacer huelgas. Pues, no están sujetos al Código del Trabajo".

Con oficio DNP-AJ-85, No. 11275, de 17 de septiembre de 1985, el Director Nacional de Personal contesta la denuncia y en lo fundamental indica: "En cumplimiento de la disposición del Art. 21 de la Ley de Remuneraciones, la Dirección Nacional de Personal, en forma conjunta con el Ministerio de Trabajo procedió a efectuar la calificación del personal de la Junta Nacional de la Vivienda en la que, de acuerdo a sus funciones, como lo determina el Art. 10 del Código del Trabajo, se señaló quienes tienen la calidad de obreros". "La Junta de la Vivienda, de acuerdo a lo señalado en la ley de su creación (Decreto Supremo No. 559 promulgado en el Registro Oficial No. 319 de junio 4 de 1973) es una entidad de Derecho Público con personería jurídica, adscrita a la Presidencia de la República, que tiene a su cargo la programación, coordinación y dirección de la política nacional de la vivienda, así como la coordinación de las actividades afines de otros organismos, tanto del sector público, como del sector privado, siendo una de las entidades del sector público de que trata la letra a) del Art. 125 de la Constitución-

3.- LA COMPETENCIA

El Tribunal de Garantías Constitucionales es competente para observar, acuerdos, resoluciones, etc., de acuerdo a lo que dispone el Art. 141 numeral 2 de la Constitución.

4.- LA RESOLUCION

Se toma en base a los criterios emitidos en su informe por el Vocal comisionado:

1.- El problema central radica en que las autoridades que expidieron la resolución impugnada consideran que la Junta Nacional de la Vivienda "fue creada por ley para el ejercicio de la potestad estatal-política de vivienda, que no la puede ejercer ninguna persona natural o jurídica". Vale la pena considerar qué es el "ejercicio de la potestad estatal". Al respecto, el maestro de Derecho Administrativo Manuel María Díez sostiene: que: "frente a un derecho contra una persona existe una obligación de ella. Frente a una potestad hay sujetos pasivos que sufren las consecuencias ventajosas o no, pero no están obligados hacia el titular", por lo cual diferencia la relación jurídica entre los particulares que crea derechos a la par que obligaciones en una reciprocidad equivalente entre las partes, en la potestad estatal existe la autoridad del Estado que se manifiesta a los administradores los cuales se convierten en sujetos pasivos de esta relación y sufren las consecuencias del ejercicio de la potestad, sin que estén obligados para con el titular, esto es sin que puedan interponer sus intereses en procura de evitar el ejercicio de esa potestad de que está investido el Estado. Para complementar la comprensión de la potestad estatal, se anota que las características de la misma son:

- a) "es inalienable e intransferible de un ente a otro"
- b) "es irrenunciable. Puede ocurrir que el titular puede ejercerlas o no, pero la pérdida no depende de su voluntad"

c) "la potestad es imprescriptible".

2.- En virtud del estudio anterior tenemos que la potestad estatal es inalienable e intransferible, es irrenunciable e imprescriptible. De manera tal que cuando analizamos una entidad, organismo o empresa del Estado, tenemos que apreciar si está o no ejerciendo la potestad, potestad que reúne las características enunciadas anteriormente. Viene la interrogante en el caso que nos ocupa, ¿la Junta Nacional de la Vivienda ejerce la potestad estatal?. ¿Cuál es esa potestad estatal confiada en la JNV?.

Esa potestad, nos dice el señor Ministro de Trabajo, es la política de vivienda que no la puede ejercer ninguna otra persona natural o jurídica, cabe preguntarse si, ¿será efectivamente cierta la afirmación?. Los hechos discrepan con el punto de vista del titular del Ministerio de Trabajo, pues el enfrentar la solución al problema de la vivienda, no ha sido, no es, no puede ser actividad exclusiva del organismo del Estado denominado Junta Nacional de la Vivienda, la solución a este acuciante problema ha estado en manos de los particulares en primer lugar (estadísticamente el mayor porcentaje de unidades habitacionales construidas en un año corresponden a empresas privadas, mutualistas, etc.) y luego de organismos públicos que no han sido exclusivamente la JNV, así lo ha hecho y hace el IESS y lo han hecho en menor escala otras entidades del propio sector público. Pero puede argumentarse que ello es hablar de la construcción de la vivienda y no de la política, la cual sí es exclusiva de la JNV y no la puede ejercer ninguna otra persona natural o jurídica. Hemos de entender

como política las grandes líneas orientadoras de planes y programas, la estrategia con la cual ha de enfrentarse una situación, podemos concluir que tampoco a la JNV le ha correspondido ni corresponde exclusividad en este campo, pues, más bien es una actividad propia de las municipalidades de cada cantón las cuales trazan los planes de expansión urbana, determinan las áreas comerciales y residenciales, establecen las características básicas de la vivienda, ordenan los retiros que han de tener las construcciones, fijan las líneas de fábrica y en general trazan la política urbanística que es esencial y básicamente de vivienda; tanto es así que la propia JNV debe sujetar sus planes de construcción a las ordenanzas municipales.

- 3.- La Junta Nacional de la Vivienda es una entidad a la que se refiere el Art. 125 de la Constitución y sus incisos 1, del literal c) y 4.- Pues se trata de una persona jurídica creada por la ley para la prestación de servicios públicos, ya que la política de la vivienda en cuanto le sirve a ella misma y la construcción de la vivienda que es la actividad principal de la Junta Nacional de la Vivienda son prestación de un servicio, generación de un bien de consumo: la vivienda, servicio destinado a los sectores poblacionales de menores ingresos; tan es fundamental la construcción de viviendas como actividad principal, primordial y mayoritaria de la Junta Nacional de la Vivienda que la inmensa mayoría de sus trabajadores y empleados lo son en cuanto están dedicados a esta actividad precisamente: la construcción de viviendas.

RESOLUCION.- "El Tribunal de Garantías Constitucionales considera que es procedente la denuncia planteada por

la Federación Nacional de Trabajadores de la Junta Nacional de la Vivienda, identificada con el No. 125/85; se declara competente para conocer la imputación que los denunciantes han formulado respecto de la Resolución No. DNP-CLAS-0149, dictada por los señores Ministro de Trabajo y Recursos Humanos y Director Nacional de Personal, realizado el estudio y presentado, el señor Vocal comisionado lo acoge como suyo, y al tenor del Art. 141 numeral 2 de la Constitución Política de la República, observa la referida resolución de la Junta Nacional de la Vivienda que no es una institución creada para el ejercicio de la potestad estatal, sino una persona jurídica creada por la ley para la prestación de servicios públicos, conforme lo dispone el literal c) del Art. 125 de la propia Carta Política".

**LAS AUTORIDADES NO PUEDEN SEGUIR
EXIGIENDO CALIFICACIONES QUE
NO CONSTAN EN EL ARTICULO 125 DE
LA CONSTITUCION**

**CAUSA No. 201/86
Observación**

**"Las resoluciones del Tribunal de
Garantías Constitucionales tienen
fuerza obligatoria".**

LA RESOLUCION

"Siendo competente para conocer la queja formulada por el Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Junta Nacional de la Vivienda Matriz Quito, el Tribunal de Garantías Constitucionales, aceptando la queja, en ejercicio de la facultad que le confiere el número 3 del Art. 141 de la Constitución, resuelve observar al Presidente de dicha Junta, por haber quebrantado los derechos reconocidos a los trabajadores en los literales c) y h) del Art. 31 y en la parte final del literal c) del Art. 125 de la Constitución, al continuar exigiendo una calificación administrativa como requisito previo al reconocimiento de sus derechos laborales a los empleados de dicha institución, a pesar de hallarse en pleno vigor las resoluciones dictadas por el Tribunal de Garantías Constitucionales en los casos Nos. 94/85 y 125/85".

FUNCION EJECUTIVA

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CAUSA No. 299/88
Suspensión

"El Presidente de la República tiene como atribución reglamentar las leyes, pero no puede interpretarlas ni alterarlas".

1.- LA DEMANDA

Varios Abogados manifiestan que en el Registro Oficial No. 964 de 24 de junio de 1988 aparece publicado el Decreto Ejecutivo No. 4062 que contiene el Reglamento sobre Presentación y Tramitación de Solicitudes de Marcas de Fábrica y Nombres Comerciales.- Que el referido decreto reproduce al apuro y con equivocaciones el Acuerdo No. 262 de 30 de abril de 1987 publicado en el Registro Oficial No. 879 de 24 de febrero de 1988. Que este Acuerdo No. 262, fue suspendido totalmente en sus efectos, en resolución dictada por el Tribunal de Garantías Constitucionales , el 2 de junio de 1988. Que la promulgación del Decreto 4062, lo único que trata es de legalizar las arbitrariedades del Acuerdo No. 262, al elevar a la categoría de Decreto Ejecutivo, este acto administrativo, violando las disposiciones de los Arts. 44, 78 literal c) de la Constitución. Así como varias disposiciones legales de la Ley de Marcas de Fábrica, la Decisión 85 del Acuerdo de Cartagena. Solicitan que el Tribunal en aplicación del numeral 4) del Art. 141 de la Constitución, suspenda totalmente los efectos del Decreto Ejecutivo No. 4062, publicado en el Registro Oficial No. 964 de 24 de junio de 1988.

2.- LA CONTESTACION

No hubo.

3.- LA COMPETENCIA

El TGC es competente para conocer esta causa, por lo dispuesto en el Art. 141, numeral 4 de la Constitución.

4.- LA RESOLUCION

Se adopta en función de los criterios básicos del Vocal informante que, entre otros, fueron:

- 1.- El Art. 78 literal c) de la Constitución, invocado como fundamento en el Decreto No. 4062, faculta al Presidente de la República a dictar dentro de un plazo de 90 días los reglamentos para la aplicación de las leyes que no puede interpretarlas ni alterarlas. Desde la expedición del Acuerdo No. 262, (30 de abril de 1987), han transcurrido y con exceso el plazo que tenía el Presidente de la República para dictar el Reglamento a la Ley de Marcas de Fábrica.
- 2.- El Art. 44 de la Constitución establece que "el Estado garantiza a todos los individuos hombres o mujeres que se hallen sujetos a su jurisdicción, el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales enunciados en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Esta disposición constitucional es violada por el Decreto Ejecutivo No. 4062 al establecer normas curiosas de procedimiento y crear en un mismo país dos oficinas nacio-

nales, competentes para el trámite y registro de marcas, nombres comerciales, etc.

- 3.- En el caso No. 120/88, el Tribunal de Garantías Constitucionales resolvió suspender totalmente los efectos del Acuerdo No. 262 de 30 de abril de 1987, publicado en el Registro oficial No. 879 de 24 de febrero de 1988. El Acuerdo No. 4062, es prácticamente una reproducción del referido Acuerdo No. 262.
- 4.- El Decreto Ejecutivo No. 4062 de 23 de junio de 1988, Registro Oficial No. 964 de junio 24 de 1988, reproduce textualmente el Acuerdo Ministerial 262 de 30 de abril de 1987, Registro Oficial 879 de febrero 24 de 1988. Dicho Acuerdo Ministerial No. 262, fue suspendido por contener inconstitucionalidades de fondo y de forma por el Tribunal de Garantías Constitucionales el 2 de junio de 1988.
- 5.- La Decisión 3ª del Acuerdo de Cartagena, Tratado Internacional se encuentra contenida en el Decreto Supremo 1257 publicado en el Registro Oficial 304 de 28 de marzo de 1977 que establece una sola Oficina Nacional Competente para cada país. Esta norma es violada por el Decreto Ejecutivo No. 4062; o sea viola el Acuerdo Internacional antes indicado y el Art. 44 de la Constitución.
Concretamente el Decreto Ejecutivo No. 4062 viola los Arts. 67 y 68 del Acuerdo de Cartagena.

RESOLUCION.- En consecuencia, el Tribunal de Garantías Constitucionales resuelve: "que habiéndose comprobado conforme a derecho violaciones constitucionales de los Arts. 44 y 78 literal c) y 85, de la Norma Suprema, además

de violaciones legales, el Tribunal de Garantías Constitucionales, aceptando la demanda formulada por el Dr. Vicente Bermeo Lañas y otros profesionales del derecho, en ejercicio de las atribuciones consagradas en el numeral 4 del Art. 141 de la Carta Política, suspende totalmente los efectos del Decreto No 4062, de 23 de junio de 1988, publicado en el Registro Oficial No. 964, de 24 de los mismos mes y año. Sométase esta decisión a resolución del H. Congreso Nacional o, en su receso, al Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes. Sin perjuicio de su inmediata vigencia, dispónese la publicación de esta resolución en el Registro Oficial.- Notifíquese".

ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL

CAUSA 301/87

Excitativa

1.- LAS DEMANDAS

El planteamiento del señor Vicepresidente se concreta a demandar que, de oficio, se suspenda el Decreto No. 3376, por haberse expedido con violación de lo que dispone el inciso segundo del Art. 39 de la Constitución.

La demanda del Frente de Izquierda Unida, por su parte, pide que el Tribunal ejercite la atribución que le confiere el propio literal n), numeral 7 del Art. 78 de la Carta Fundamental y revoque la declaratoria de zona de seguridad hecha mediante el mismo Decreto Ejecutivo 3376.

2.- LA RESOLUCION

El Tribunal adoptó su devolución en base a las siguientes consideraciones de los Vocales informantes y que son:

1.- Si el planteamiento del señor Vicepresidente se hubiera tramitado el mismo día en que fue presentado, pudo tener lugar la suspensión por él pedida; pero ni esa suspensión ni la revocatoria que demanda el Frente de Izquierda Unida son al momento procedentes, dado que el Ejecutivo ha expedido el Decreto 3383 en virtud del cual se dejan sin efecto, a partir de las cero horas del día 29 de Octubre de 1987, las declaratorias de estado de emergencia nacional y zona de seguridad en todo el territorio de la República.

2.- No obstante lo anterior, es indudable que la declaratoria de estado de emergencia nacional y la consiguiente declaratoria de zona de seguridad a todo el territorio de la República con suspensión de las Garantías Constitucionales y el establecimiento de la censura previa en los medios de comunicación social, en base a la consideración de que la huelga nacional convocada para el 28 de Octubre provocará hechos de vandalismo, atentados contra la integridad física de las personas y contra la propiedad pública y privada; todo lo cual creará un grave estado de conmoción interna, que alterará la paz y tranquilidad del país, es contrario a la propia norma constitucional del Art. 78 literal n) y del Art. 7 literal k) de la Ley de Seguridad Nacional, en que el Decreto se apoya, porque la facultad que la Constitución señala es para el evento en que la grave conmoción interna esté presente en el país.

3.- Independientemente de lo anterior a pesar de que el Art. 4 del Decreto establece la censura previa de los medios de comunicación social que intentaren subvertir el orden, de hecho se les impidió ejercer la libertad de expresión, sin prueba alguna de que estuvieren subvirtiendo el orden y más aún, se les impuso, como obligación, entrar en cadena con Radio Nacional para transmitir las informaciones emanadas de la Secretaría Nacional de Información Pública, violando en esta forma no sólo la libertad de expresión sino también el derecho de propiedad y el que todo ciudadano tiene para no ser obligado a trabajar contra su voluntad y sin la remuneración correspondiente.

4.- Por aspectos de forma, los Decretos adolecen también de fallas jurídicas graves, ya que no llevan las firmas de los Ministros encargados de su ejecución y, con ello, se contra-

viene el contenido del Art. 85 de la Constitución y Art. 20 de la Ley de Régimen Administrativo.

"El Tribunal de Garantías Constitucionales consideran: que, mediante Decreto Nro. 3376, expedido por el Presidente Constitucional de la República el 27 de octubre de 1987, se declaró el estado de emergencia nacional y, todo el territorio de la República, zona de seguridad; que, como consecuencia de lo anterior, se dispuso la suspensión de las Garantías Constitucionales y, de manera concreta, censura previa de los medios de comunicación social; que, el mencionado Decreto 3376 se apoya en el precepto del literal n) del Art. 78 de la Constitución, sin que en el país se hubiera producido estado alguno que mereciera el calificativo de "grave conmoción interna"; que, la censura previa de los medios de comunicación social fue ejercida extralimitando los términos del propio Decreto y obligando a la generalidad de las radioemisoras a ponerse al servicio informativo del Gobierno, hecho que atenta no sólo contra la libertad de expresión sino también contra el derecho de propiedad que consagra la Constitución de la República; que, a partir de las cero horas del día 29 de octubre de 1987, mediante Decreto Nro. 3383, se han dejado sin efecto las declaratorias del estado de emergencia y de zona de seguridad en todo el territorio de la República, razón que vuelve impracticable e innecesario el ejercicio de las atribuciones que al Tribunal le confieren el numeral 4 del Art. 141 y el numeral 7 del literal n) del Art. 78 de la Constitución, aunque así lo han demandado uno de sus Vocales y los integrantes del Frente de Izquierda Unida; que según se desprende de las copias auténticas de los Decretos números 3376 y 3383 enviados a este Tribunal con las notificaciones respectivas, tales Decretos

no han sido autorizados por los Ministros, Secretarios de Estado encargados de su ejecución, requisito indispensable para su validez al tenor de lo prescrito en el Art. 20 de la Ley de Régimen Administrativo; que, por todo lo anteriormente expuesto, es evidente que el Presidente de la República ha violado la Constitución y la Ley; y, en ejercicio de la facultad que le confiere el numeral 1 del Art. 141 de la Constitución, resuelve:

1.- Excitar al Presidente Constitucional de la República por violación de la Constitución en su Art. 78, literal n), numerales 5, 6 y 7; ART. 19, particularmente en los numerales 4 y 13 y Art. 48 de la Carta Fundamental del País;

2.- Notificar con esta resolución al señor Presidente Constitucional de la República; y,

3.- En virtud de lo que dispone el Art. 11 de la Ley Orgánica del Organismo, remítase esta resolución al H. Congreso Nacional para que adopte las medidas que estime del caso.

FUNCION JURISDICCIONAL

Principios Básicos

LOS ORGANISMOS DE LA FUNCION JURISDICCIONAL SON INDEPENDIENTES EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES

CAUSA No. 42/86
Suspensión

"Ninguna autoridad puede interferir en los asuntos propios de aquella".

"El Decreto Ejecutivo No. 1424 ha sido dictado a pesar de existir controversia pendiente relativa al contrato de concesión".

"Así mismo, el Decreto Ejecutivo fue expedido mientras se hallaba pendiente de resolución la demanda de inconstitucionalidad de la adoptada por el IETEL, cuyo contenido el mencionado Decreto reitera en lo sustancial, lo que evidencia el propósito de enervar la acción del Tribunal de Garantías Constitucionales".

LA RESOLUCION

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el numeral 4 del Art. 141 de la Constitución, el Tribunal de Garantías Constitucionales resuelve:

"Suspender totalmente los efectos del Decreto Ejecutivo No. 1424, publicado en el R.O. 342 de diciembre 26 de 1985".

RATIFICACION

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del Art. 141 de la Constitución Política, corresponde al Congreso Nacional resolver sobre las referidas decisiones del Tribunal de Garantías Constitucionales, y en ejercicio de sus facultades constitucionales resuelve:

ARTICULO UNICO.- Ratifícanse las resoluciones adoptadas por el Tribunal de Garantías Constitucionales los días 27 de diciembre de 1985 y 13 de agosto de 1986 y que se refieren a la concesión de frecuencia de televisión a favor de "ORTEL CIA. LTDA." del Canal 5 VHF.

REGIMEN MUNICIPAL

SUPREMACIA LEGAL DE LA CONSTITUCION

Suspensión

"No es posible que un Presidente del Concejo esté investido de la facultad de votar dos veces para la adopción de las diversas decisiones que adoptan las corporaciones Municipales".

1.- LA DEMANDA:

Dr. Gil Barragán Romero, Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales, a Ud. respetuosamente digo:

En el Art. 71 de la Ley de Régimen Municipal se establece que los Presidentes de los Concejos Municipales, tienen las atribuciones y deberes que la Ley concede al Alcalde.

En el Art. 72 numeral 44 de la referida Ley, dentro de los derechos y atribuciones del Alcalde y Presidente del Concejo, se establece la facultad de resolver todos los asuntos que le competan con voz y voto dirimente; aclarando que el Presidente del Concejo tendrá voz y voto y además voto dirimente.

En el inciso 3ro. del Art. 108 de la citada Ley de Régimen Municipal se establece que en caso de empate en la votación, está se volverá a efectuar en la sesión siguiente de continuar el empate el voto del Alcalde o del Presidente del Concejo o de quien hiciera sus veces será dirimente.

Las citadas disposiciones legales han creado problemas en los diferentes Municipios, toda vez que el Presidente del Concejo que conforme a la Ley vota, al producirse empate,

aplicando el Art. 72 numeral 44 de la Ley de Régimen Municipal, ha vuelto a ejercer el voto y dirimir el empate.

La Constitución es la Ley Suprema del Estado y las demás normas deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales; no teniendo consecuentemente valor las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales, que, de cualquier modo estuviere en contradicción con la Norma Suprema o alteraren sus prescripciones.

En el Art. 121 de la Constitución se establece que cada cantón constituye un Municipio y su gobierno está a cargo del Concejo Municipal.

En el inciso 2do. se establece que en las capitales de provincia y en las demás que reúnan requisitos de población y presupuesto exigido por la Ley, hay un Alcalde elegido por votación popular, directa y secreta, quien preside el Concejo, con sólo voto dirimente.

Del texto de las disposiciones legales citadas se deduce que los Presidente de Concejos y Alcaldes tienen las mismas atribuciones y deberes; por lo que el Presidente del Concejo, al igual que el Alcalde, sólo debe tener voto dirimente. Consecuentemente el numeral 44 del Art. 72 de la Ley de Régimen Municipal, se encuentra en contradicción con lo establecido en el Art. 121, inciso 2do. de la Norma Suprema.

Por lo expuesto, de oficio y amparado en el Art. 18 de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, solicito que el Tribunal proceda a conocer; y haciendo uso de las facultades consagradas en el numeral 4 del Art. 141 de la Constitución, suspenda totalmente los efectos del numeral 44 del Art. 72 de la Ley de Régimen Municipal, por ser violatorio en el fondo con las disposiciones de los Arts. 121, inciso, 2do. y 137 de la Norma Fundamental.

2.- LA COMPETENCIA

El Tribunal de Garantías Constitucionales es competente para resolver la causa por lo dispuesto en el Art. 141 No. 4 de la Constitución.

3.- LA RESOLUCION

El Tribunal dictó la resolución en base a los siguientes criterios básicos del vocal comisionado y la Asesoría Jurídica del Tribunal.

- 1.- **La Supremacía de la Constitución:** Las normas de todo ordenamiento o sistema jurídico están jerárquicamente distribuidas formando una especie de pirámide en cuya parte más alta se encuentra la Constitución que cumple tres funciones según el destacado jurista Kelsen a saber:
 - a) Designar los órganos encargados de crear las normas generales, la primera de las cuales es la ley formal;
 - b) Establecer el procedimiento para ese efecto; y,
 - c) Determinar en forma concreta el contenido de esas mismas normas.

Explicada así la supremacía de la Constitución, concluyo manifestando que de acuerdo a este principio universal todas las normas jurídicas deben ceñirse a la norma constitucional en su forma y en su contenido, por ello, nuestra Carta Política en su Art. 137 recogiendo este principio dice: "La Constitución es la Ley Suprema del Estado. Las normas secundarias y las demás de menor jerarquía deben

mantener conformidad con los preceptos constitucionales. No tienen valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados de acuerdos internacionales que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con la Constitución o alteraren sus prescripciones".

- 2.- El Art. 121 de la Carta Política dice: "Cada cantón constituye un Municipio. Su gobierno está a cargo del Concejo Municipal, cuyos miembros son elegidos por votación popular, directa y secreta con arreglo a la ley. En los concejos de las capitales de provincia y en los demás que reúnan los requisitos de población y presupuesto exigidos por la Ley, hay un alcalde elegido por votación popular, directa y secreta, quien preside el concejo con un solo voto dirimente".**
- 3.- El Art. 71 de la Ley de Régimen Municipal establece que los Presidentes de los Concejos Municipales tienen las mismas atribuciones y deberes que la Ley concede al Alcalde;**
- 4.- El Art. 72 numeral 44 de la Ley de Régimen Municipal dispone: "Son deberes y atribuciones del Alcalde y Presidente del Concejo en su caso...44.- Resolver todos los asuntos que le competen con voz y voto dirimente. El presidente del Concejo tendrá voz y voto y además voto dirimente".**
- 5.- El inciso 3ro. del Art. 108 de la citada Ley de Régimen Municipal dice que en caso de empate en la votación, ésta se volverá a efectuar en la sesión siguiente y de continuar el empate, el voto del Alcalde o del Presidente del Concejo o de quien hiciere sus veces será dirimente;**

- 6.- Las disposiciones legales de la Ley de Régimen Municipal transcritas han sido motivo de graves discrepancias y problemas en los diferentes Municipios del país en razón de que los Presidentes de los Concejos Municipales cuando se produce empate en la votación del Organismo Colegiado dirimen dicho empate y para ello votan nuevamente;
- 7.- Teniendo de conformidad con la ley los Presidentes de los Concejos Municipales las mismas atribuciones y deberes que tienen los Alcaldes, de acuerdo con lo dispuesto por la parte final del Art. 121 de la Norma Suprema, deben presidir el Concejo con sólo voto dirimente y, al votar dos veces violan la norma constitucional por lo que opino en el sentido de que el numeral 44 del Art. 72 de la Ley de Régimen Municipal es violatorio en el fondo de la disposición del citado Art. 121 de la Norma Suprema así como del Art. 137 de la misma que consagra el principio de la Supremacía de la Constitución.

RESOLUCION.- "El Tribunal de Garantías Constitucionales, vista la solicitud presentada por el señor Presidente del organismo, y en uso de las facultades que le otorga el Art. 141, numeral cuarto de la Constitución Política, resuelve: suspender los efectos de la última frase del No. 44 del Art. 72 de la Ley de Régimen Municipal, en cuanto dispone que "el Presidente del Concejo tendrá voz y voto y además voto dirimente", pues en virtud, de esta suspensión el Presidente del Concejo tendrá únicamente voz y voto dirimente. Póngase en conocimiento del H. Congreso Nacional o, en receso de este, del Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes. Publíquese en el Registro Oficial. Notifíquese".