



Quito, D. M., 16 de diciembre del 2010

**SENTENCIA N.º 006-10-SAN-CC**

**CASO N.º 0107-09-AN**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL para el período de transición:**

**Juez Constitucional Sustanciador: Dr. Manuel Viteri Olvera**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La causa ingresa a la Corte Constitucional, para el período de transición, el 30 de diciembre del 2009.

La Sala de Admisión el 07 de abril del 2010 a las 10h30, en la causa N.º 0107-2009-AN, de conformidad con las normas establecidas en la Constitución de la República aplicables al caso, la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicadas en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N.º 52 del 22 de octubre del 2009 y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional para la conformación de la Sala de Admisión, avoca conocimiento de la causa y admite a trámite la demanda presentada.

La Tercera Sala de Sustanciación, en virtud del sorteo correspondiente y de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria Tercera y artículo 194, numeral 3 y el artículo 195, inciso 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, avoca conocimiento de la presente causa, acción de incumplimiento de normas, propuesta por Wilmer Miguel Lara Espinoza y Freddy Augusto Guadalupe Espinoza, en contra del Comandante General y Miembros del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional y de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Régimen de Transición incluido en la Constitución de la República del Ecuador, publicado en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008 y la resolución publicada en el Suplemento del Registro oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2008, así como el sorteo

*cc*  
*d*

realizado, corresponde la sustanciación de la causa al doctor Manuel Viteri Olvera.

### **Detalle de la demanda**

El señor Cabo Primero de la Policía Nacional Wilmer Miguel Lara Espinoza y el Cabo Segundo de la Policía Nacional Freddy Augusto Guadalupe Espinoza, presentan la siguiente acción de incumplimiento de norma en los siguientes términos:

Indican los accionantes que dentro de la Resolución dada por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional el 12 de noviembre del 2007 a las 15h00, violaron claras normas jurídicas al proceder a sancionarlos.

Señalan los actores que para evidenciar el incumplimiento de la norma, así como la ilegalidad e ilegitimidad, además de las violaciones a la ley, por el acto administrativo que llevó a cabo el Tribunal de Disciplina, manifiestan que conforme lo dispone el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, los Tribunales de Disciplina tienen la facultad de juzgar las faltas disciplinarias previstas en el respectivo Reglamento y de acuerdo con el procedimiento señalado en el mismo; pero que es evidente que se formó un Tribunal de Disciplina por una falta que jamás cometieron.

En el caso del Cbop. Lara Espinoza Wilmer Miguel le aplicaron el numeral 21 del artículo 64 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que dice: *“Los que dispusieren arbitrariamente de armas, equipos o más bienes entregados para el cumplimiento del servicio policial”*; sostienen: de qué arbitrariedad se puede hablar cuando el vehículo no se encontraba bajo la responsabilidad del accionante, como se trata de hacer parecer. El vehículo es de propiedad de la Embajada Americana, entregado en Comodato a la Jefatura de Antinarcóticos, encontrándose a cargo del CboS. de Policía Anrango Anrango Darwin. En aquella noche, el Subteniente Gustavo Gutiérrez Silva dispone la utilización de dicho automotor para el recorrido, sin que se verifique y se constate las personas habilitadas para conducirlo, y como no existía una planificación previa de acuerdo a sus lugares de residencia, en aquella noche, por la distancia y las altas horas de la madrugada, luego de quedarse en su domicilio por el Registro Civil, entregó el automotor para que se traslade a su domicilio el Cbo. Guadalupe, sin conocer si el mismo tenía o no licencia de manejo, ya que en otras ocasiones lo había visto conducir a órdenes de los Superiores.

*d*

*el*



En relación al Cabs. Guadalupe Espinoza Freddy Augusto, se le aplican los numerales 15 y 19 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que dice: *“Quien omitiere información al Superior en la comisión de un delito que comprometa la responsabilidad del Estado o ponga en serio peligro el prestigio y la moral institucional, sin perjuicio de la acción penal que tuviere lugar como cómplice o encubridor”* y el 19 que dice: *“Los que por descuido o negligencia perdieren o causaren daño en bienes, documentos, efectos o valores entregados a su cuidado, para el cumplimiento o en razón del servicio, sin perjuicio del pago del valor correspondiente conforme a la Ley”*. El actor sostiene que lo que sucedió fue un simple accidente de tránsito que le puede suceder a cualquier persona, sin que esto signifique que comprometa al Estado y peor aún que ponga en peligro el prestigio y moral institucional, ya que no se han cometido actos inmorales o indisciplinados.

Dicha resolución incumple expresamente lo que dispone el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, en su artículo 9 que dice: *“Falta Disciplinaria es toda acción u omisión imputable, tipificada y sancionada en este Reglamento, que no esté calificada como delito cometida por un miembro de la Policía Nacional en servicio activo, en situación transitoria, a disposición, incluyendo a los empleados civiles”*. Que lo procedente hubiera sido que se abra una investigación para establecer las causas del accidente y no haber conformado un Tribunal de Disciplina que les ha dado un trato discriminatorio, evidenciando el ilegal e inusual procedimiento utilizado en contra de ellos, ya que no hubo méritos para que se forme el mencionado Tribunal de Disciplina, y mucho peor para haberlos sancionado con fajina y arresto; por eso fueron víctimas de un acto ilegítimo, ilegal, inconstitucional e inhumano, por lo que con la sanción impuesta están impedidos de ascender, y como consecuencia, serán dados de baja de la Institución Policial, lo que truncaría sus aspiraciones legítimas de progresar y de tener un mejor nivel de vida, así como de ganar el dinero para poder mantener a sus familias.

La resolución expedida por el H. Tribunal de Disciplina el 12 de noviembre del 2007, sostiene lo siguiente: *“Y actuando como Secretario el infrascrito Sargento Segundo de Policía Dr. Luis Alberto Bonifaz Bonifaz, Asesor Jurídico del Comando Provincial No. 1, mediante Acuerdo Ministerial No. 0087 expedido por el señor Ministro de Gobierno y Policía, publicado en el Registro Oficial 262 el día miércoles 13 de mayo del 2006, fue reformado el Art. 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que en su Art. 1 textualmente manifiesta: Art. 1.- Reformar el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional sustituyendo el Art. 74 por el siguiente: “Actuará como Secretario el Asesor jurídico del correspondiente Comando y en los lugares donde no exista Asesor el del*

Comando más cercano”; pero el procedimiento de los Tribunales de Disciplina se encuentra regulado en el artículo 237 del Código de Procedimiento Penal de la Policía Nacional, mismo que está en vigencia y no ha sido reformado, que dice: “*En los Tribunales actuará como Secretario el Juez del Distrito de la respectiva jurisdicción*”; por consiguiente, al no encontrarse este artículo derogado ni reformado, el señor Sargento Segundo de la Policía Nacional, Dr. Luis Alberto Bonifaz, en su calidad de Asesor Jurídico del Comando Provincial Pichincha N.º 1, no tenía competencia para actuar como Secretario en el presente acto administrativo, lo que demuestra claramente el incumplimiento de la norma expresamente prevista en nuestro sistema jurídico.

El artículo 187 de la Constitución Política del Estado de 1998 prescribía lo siguiente: “*Los miembros de la Fuerza Pública estarán sujetos al fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores profesionales. En caso de infracciones comunes estarán sujetos a la justicia ordinaria*”. El artículo 4 del Código Penal de la Policía Nacional establece: “*El fuero de los miembros de la Policía Nacional es únicamente aplicable respecto de las infracciones cometidas en ejercicio de la función que le corresponde específicamente como miembros de ésta institución y por infracciones determinadas en éste Código y Reglamento Disciplinario*”; y en su segundo inciso dispone: “*Los jueces comunes serán competentes para juzgar las demás infracciones cometidas por los miembros de la Policía Nacional, en cualquiera de las ramas, aplicando el Código Penal Común y el de Procedimiento Penal*”; conforme justificaron y así constaba dentro de las investigaciones y con los Certificados de Personal de la Unidad a la que pertenecían los actores, de que en el día de los hechos se encontraban francos, y por tal razón el Juez no tenía competencia y debió inhibirse para remitirlo al Juez de Tránsito.

La demanda es contra el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, integrado por el Coronel de Policía de E. M., Jorge Guerrón Salazar, en calidad de Presidente; Capitán de Policía Alomía López Santiago, Vocal; Capitán Mantilla Gallardo Luis, Vocal y Comandante General del Distrito Doctor Freddy Martínez Pico, en su calidad de Representante Legal de la Policía Nacional.

Los accionantes sostienen que se les han vulnerado sus derechos constitucionales establecidos en los numerales 1, 3, 4 y 7, con los literales *l* y *m* del artículo 76; artículo 66, numeral 17 y el artículo 82, por lo que solicitan que se declare sin valor legal las sanciones impuestas a los accionantes y ordenar que se proceda a marginar los registros constantes en las Tarjetas y Hoja de Vida Profesional y que se respete la estabilidad profesional y todos los derechos que tienen dentro de las filas policiales y continuar en la Institución de manera normal.

d

alt



### Contestación de la demanda

El General del Distrito Dr. Freddy Eduardo Martínez Pico, en calidad de Comandante de la Policía Nacional y Representante Legal de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, literal *g* de la Ley Orgánica de la Policía Nacional, en la ilegal e infundada acción de incumplimiento de Norma signada con el N.º 0107-09-AN, presentada por el Cbop. Wilmer Miguel Lara Espinoza y el Cbos. Freddy Augusto Guadalupe Espinoza, comparece y expone lo siguiente:

Los actores en su demanda solicitan que se declare el incumplimiento de las normas jurídicas, es decir, el artículo 9 (falta disciplinaria) del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, los artículos 4 (fuero policial) y 234 y siguientes (en los Tribunales actuará como Secretario el Juez del Distrito de la respectiva jurisdicción) del Código de Procedimiento Penal de la Policía Nacional, en la integración del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional como en la Resolución emitida por dicho Tribunal el 12 de noviembre del 2007.

Los accionantes manifiestan que en el presente caso se les dio un trato discriminatorio y queda claramente evidenciado el ilegal e inusual procedimiento utilizado en contra de ellos; que con la sanción impuesta están impedidos de ascender y como consecuencia serán dados de baja de las filas policiales, ya que supuestamente se violaron los artículos 76, numerales 1, 3, 4; 66, numeral 17; 71 y 82 de la Constitución de la República.

Al respecto, los hechos y argumentos mencionados ya fueron analizados y resueltos por la Corte Constitucional mediante la vía de amparo constitucional en la Resolución 0268-08-RA, por la Segunda Sala de la Corte Constitucional, al comprobar la legitimidad y legalidad de la Resolución de la sanción disciplinaria emitida por la Institución Policial, la misma que resolvió lo siguiente: *"1.- Confirmar la resolución adoptada por la Jueza Vigésima Cuarto de lo Civil de Pichincha; y en consecuencia, negar el amparo solicitado por Wilmer Miguel Lara Espinoza y Freddy Augusto Guadalupe Espinoza; 2.- Devolver el expediente al Juez de origen para los fines establecidos en el Art. 55 de la Ley de Control Constitucional"*; por lo que tratar sobre el mismo caso sería atentar contra la Seguridad Jurídica que todas las instituciones están obligadas a acatar por ser un principio constitucional.

Los accionantes sostienen que el día de los hechos se encontraban francos y fuera de servicio, y que el Tribunal de Disciplina carecía de competencia para

*d*  
*car*

juzgarlos, y se los sancionó sin que exista causal alguna, por lo que, en forma sucinta, expone los hechos que demuestran todo lo contrario: “Los señores Cbop. Lara Espinoza Wilmer Miguel y Cbos. Guadalupe Espinoza Freddy, pertenecientes a la Dirección Antinarcoóticos, el día 17 de agosto del 2007 se han encontrado de servicio de vigilancia en el sector La Comuna en compañía de otros miembros policiales, a las 24 horas luego de terminar la vigilancia el señor Subte. Gustavo Gutiérrez Silva ha dispuesto al señor Cbop. Lara Espinoza Wilmer Miguel, como responsable del vehículo marca Chevrolet, modelo Corsa, color Beige de placas PTO-024, de propiedad de la Embajada de los Estados Unidos, para que se traslade a su domicilio a varios miembros policiales y que al siguiente día de igual manera los pase recogiendo para continuar con la vigilancia; que el señor Cbop. Lara Espinoza cumple con la disposición dejando a varios miembros policiales, para que luego, sin ninguna autorización de sus Superiores, sin dar parte y tomando atribuciones que no le corresponden, entrega el vehículo al señor Cbos. Guadalupe Espinoza, el mismo que sin poseer licencia de conducir toma el vehículo para posteriormente a eso de las 01h45 en el sector de Lomas de Puengasí sufre un accidente de tránsito, sufriendo el vehículo varios daños tanto interno como externo. Que al concurrir al lugar los señores Subtenientes de Policía Gustavo Gutiérrez Silva y Galo Gómez Maldonado logran detectar que el referido miembro policial se encuentra con aliento a licor y que en igual circunstancia se presenta el Cbop. Lara Espinoza y los dos miembros policiales se niegan hacerse la prueba de alcoholemia. Que la calidad de Franco según el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional es el espacio de tiempo libre en el que el miembro de la Institución no se encuentra de servicio, en comisión o en cumplimiento de actividades policiales, acorde con los turnos, horarios y disposiciones superiores correspondientes; que el Acto de Servicio, es todo acto que ejecuta un miembro de la Policía Nacional en cumplimiento de funciones específicas policiales, acorde con la Ley, Reglamentos institucionales, se encuentren o no dentro del turno u horario asignado a su persona, en éste último caso siempre que las circunstancias lo obliguen. Que conforme se ha demostrado los accionantes cometieron faltas disciplinarias en circunstancias que cumplían funciones específicas policiales, como lo es la utilización de un vehículo policial y el presentarse a laborar con síntomas de haber ingerido bebidas embriagantes.

Que las causales impuestas encuadran perfectamente en la conducta de los accionantes, del señor Cbop. Wilmer Miguel Lara Espinoza, al cual se le aplica el Art. 64 numeral 21 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que dice: “Los que dispusieren arbitrariamente de armas, equipos o más bienes entregados para el cumplimiento del Servicio policial”; y, al Cbos. Freddy Guadalupe Espinoza que encuadra su comportamiento en Faltas de Tercera

d

an



*Clase establecidas en los numerales 15 y 19 del Art. 64 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que dice: " Quien omitiere información al Superior en la Comisión de un delito que comprometa la responsabilidad del Estado o ponga en serio peligro el prestigio y la moral institucional, sin perjuicio de la acción penal que tuviere lugar como cómplice o encubridor"; y el 19 que dice: "Los que por descuido o negligencia perdieren o causaren daño en bienes, documentos, efectos o valores entregados a su cuidado, para el cumplimiento o en razón del servicio, sin perjuicio del pago del valor correspondiente conforme a la Ley".*

*Que por otro lado, también se menciona, que el Tribunal no estaba constituido legalmente por cuanto el Secretario no estaba legalmente autorizado para intervenir, al efecto la institución policial actuó en base al Acuerdo Ministerial No. 0087, expedido por el Ministro de Gobierno y Policía, publicado en el R. O. No. 262 el 13 de mayo del 2006, el mismo que reforma el Art. 74 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, que dispone: "Actuará como Secretario el Asesor Jurídico del correspondiente Comando y en los lugares donde no exista Asesor, el Comandante más cercano". La resolución dictada por el Tribunal de Disciplina que procedió a sancionar a los accionantes, fue en base al procedimiento normado en las leyes y Reglamentos policiales, ASÍ COMO EN LA constitución de la República; así tenemos los Artículos 160 y 163 de la Constitución que se refiere a los miembros policiales y militares; del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional en los artículos 12, 17, 67, 74, 76 y 78; el Art. 81 de la Ley Orgánica de la Policía Nacional; el Art. 130 del Reglamento General a la Ley Orgánica de la Policía Nacional. Con todo lo señalado, si los accionantes no estaban de acuerdo con la resolución que impuso el Tribunal de Disciplina pudieron haber interpuesto el Recurso de Revisión ante el Ministerio de Gobierno, pero no lo hicieron, entendiéndose que estaban conforme con la Resolución, es decir, que en el presente caso no se agotó la VÍA ADMINISTRATIVA. Que tampoco se puede configurar la INMEDIATEZ Y EL DAÑO GRAVE, ya que es una sanción que data desde el año 2007, sanción que consta registrada en la Hoja de Vida, sin que haya afectado su estabilidad por cuanto siguen laborando normalmente.*

*Que por todo lo anteriormente expuesto y por las disposiciones legales invocadas, solicita que se DESECHE LA ACCIÓN DE INCUMPLIMIENTO DE NORMA por ser legal e improcedente, toda vez que no reúne los requisitos previstos en el Art. 93 de la Constitución de la República y el Art. 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.*

*cl*  
*aw*

## II. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Previo a pronunciarse sobre esta acción por incumplimiento contenida en el artículo 93 de la Constitución de la República, el Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, debe referirse a su competencia para conocerla y resolverla. El artículo 429 de la Constitución de la República se refiere a la Corte Constitucional como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, de la misma forma en que el artículo 436, numeral 5 ibídem, determina las atribuciones de la Corte que son las siguientes: 5.- *“Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias”*.

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre la acción de incumplimiento solicitada por los accionantes, señores Cabo Primero de la Policía Nacional Wilmer Miguel Lara Espinoza y el Cabo Segundo de la Policía Nacional Freddy Augusto Guadalupe Espinoza, respecto a la Policía Nacional representada legalmente por el Doctor Freddy Martínez Pico.

En ese mismo orden de ideas, el artículo 52 y siguientes de la Ley de Jurisdicción y Garantías Constitucionales dice lo siguiente: **Art. 52.- “Objeto y ámbito.-** *La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos.*

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

### Legitimación activa

Los recurrentes se encuentran plenamente legitimados para proponer la presente acción por incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, al cumplir con los requerimientos establecidos en el artículo 439 de la Constitución de la República, que expone: *“Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”*.

d

av



### Legitimación pasiva

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece en su artículo 53 la legitimación pasiva en los siguientes términos: **“Art. 53.- Legitimación pasiva.-** La acción por incumplimiento procederá en contra de toda autoridad pública y contra de personas naturales o jurídicas particulares cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, o presten servicios públicos. Procederá contra particulares también en el caso de que las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos impongan una obligación a una persona particular determinada o determinable”.

El legitimado pasivo es el representante legal de la Policía Nacional, que es el Comandante del Distrito, el General Freddy Martínez Pico, a quien se le atribuye el incumplimiento de la norma señalada por los accionantes.

### Consideraciones de la Corte Constitucional

#### Determinación de los problemas jurídicos que se resolverán

Previo a entrar a examinar la acción por incumplimiento que se propone, la Corte delimita el contenido de la acción por incumplimiento de la norma del sistema jurídico, de acuerdo a los siguientes tópicos: 1.- Sentido y alcance de la acción por incumplimiento de norma como parte del sistema jurídico, (primera parte del artículo 93 de la Constitución; 2.- Competencia del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional para expedir una Resolución Sancionadora; 3.- Análisis legal y constitucional del objeto de la presente acción de incumplimiento; 4.- La violación constitucional y legal cuyo incumplimiento se ha producido; 5.- De la reparación integral que se solicita en la pretensión con el presente caso.

#### Sentido y alcance de la acción por incumplimiento de norma como parte del sistema jurídico, (primera parte del artículo 93 de la Constitución)

El artículo 93 de la Constitución de la República del Ecuador prescribe que el objeto de la acción por incumplimiento es: *“garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible”*, lo que implica de manera inmediata, la existencia de un medio para asegurar el cumplimiento de una obligación o deber proveniente de ley, mandato, sentencia o acto administrativo, expresos,

d  
ul

claros e imperativos, cuya finalidad es asegurar la realización material de un hecho o acto por parte de los llamados a cumplirlos, más aún cuando dichos actos normativos o del carácter contenido en la disposición mencionada, sugieran el reconocimiento y garantía de los derechos protegidos por el Estado. Esto no implica de ninguna manera que la acción por incumplimiento sea el medio procesal idóneo para perseguir el reconocimiento o declaración de un derecho, pero sí genera la obligación de cumplir lo dispuesto por una ley u otra norma legal de rango inferior al de la Constitución.

Los principios que engloban el actuar de los agentes del Estado se enmarcan dentro del respeto inmediato al cumplimiento de las normas del ordenamiento jurídico, por lo que la obligatoriedad y ejecutividad de ellas es un deber del Estado, y debe propender a que tanto sus funcionarios como particulares, las cumplan de manera inmediata, por lo que la autoridad, en ámbito de sus competencias, debe velar por su efectivo cumplimiento, otorgándole no sólo validez, sino también eficacia y vigencia. La violación de estos preceptos obliga a que se diseñen medios necesarios para exigir el acatamiento de estos preceptos y de esta manera se cumpla el deber que es omitido y cuyo origen se encuentra establecido en una ley, mandato, sentencia o acto administrativo de carácter general. La Corte Constitucional de Colombia ha determinado que la acción de cumplimiento, el equivalente a la acción de incumplimiento en Ecuador, tiene por objeto: *"hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos"* y sigue argumentando en sentido de que el *"objeto fundamental de la acción de cumplimiento consiste en que el ordenamiento jurídico, en todos sus componentes, sea cumplido a cabalidad. En este sentido, si bien una acción de cumplimiento puede contribuir a restablecer una violación de derechos fundamentales, ello ocurriría de manera mediata, como efecto secundario de una orden judicial tendente a que se cumpla alguna norma jurídica"*<sup>1</sup>, por lo que no basta que la norma sea jurídicamente válida, sino que lo que busca es que sea eficaz, es decir, que sus efectos se produzcan materialmente, por lo que es necesaria la existencia de una institución que la garantice, como es la acción por incumplimiento.

#### **Competencia del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional para expedir una resolución sancionadora**

La Policía Nacional se rige por leyes y reglamentos en las actividades que realiza para el ejercicio de sus derechos y deberes. Los actos de indisciplina se juzgan

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, Sentencia T-589/98, Octubre 20 de 1998, Bogotá, Distrito Capital.



mediante tribunales creados para el efecto; así, para juzgar la supuesta indisciplina cometida por los accionantes, se instaura el Tribunal de Disciplina conformado por los señores Coronel de Policía de E. M., Dr. Jorge Alejandro Guerrón Salazar; Capitán de Policía Alomía López Santiago, Vocal; Capitán de Policía Mantilla Gallardo Luis, Vocal, y actúa como secretario el Sargento Segundo de Policía Luis Bonifaz Bonifaz, Asesor Jurídico del Comando Provincial Pichincha N.° 1. En virtud del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, los Tribunales de Disciplina que se integran para conocer, juzgar y resolver sobre casos de indisciplina determinados en el Reglamento son competentes, siempre y cuando su integración se efectúe de conformidad con la ley y sus reglamentos. En la demanda se impugna su conformación, por cuanto el Sargento Segundo de Policía Dr. Luis Heriberto Bonifaz, en su calidad de Asesor del Comando Provincial Pichincha N.° 1, no podía actuar como Secretario, por contravenir el artículo 234 y siguientes del Código de Procedimiento Penal de la Policía Nacional y el artículo 237 del Código de Procedimiento Penal en plena vigencia y que no han sido reformados, cuyo texto dice: *“En los Tribunales actuará como secretario el Juez de Distrito de la respectiva jurisdicción”*, por consiguiente, el doctor Bonifaz actuó sin competencia, máxime que el Secretario es la autoridad que da fe de las actuaciones de un tribunal. Por otro lado, si bien el Tribunal de Disciplina tiene competencia para juzgar las faltas disciplinarias, en el caso de los accionantes, según sus afirmaciones, se integró para juzgar una falta disciplinaria que nunca cometieron. Es responsabilidad de las autoridades administrativas actuar con plena competencia sin que exista la menor duda de su actuación; sin embargo, en el presente caso, durante el proceso no han justificado los legitimados pasivos, de acuerdo a la ley, su adecuada intervención en el Tribunal de Disciplina ni han desvirtuado los cuestionamientos formulados por los accionantes.

### **Análisis legal y constitucional del objeto de la presente acción de incumplimiento**

En el tema que nos ocupa, los accionantes fundamentan su demanda en el primer presupuesto del artículo 93 de la Constitución de la República, por cuanto el Tribunal de Disciplina instaurado para sancionar los actos supuestamente cometidos por los actores, no encuadró su accionar a las disposiciones del reglamento disciplinario de la Policía, ya que si bien utilizaron un vehículo que se encontraba en poder de la Policía perteneciente a la Embajada Americana, lo hicieron cuando se encontraban francos con autorización plena del oficial de policía del Departamento donde laboran, pues es evidente que durante el proceso solo se menciona que ocurrió la explosión de un neumático, sin que el conductor haya sufrido daño físico alguno, según versiones que durante el proceso señalan

dw

varios testigos. Conforme el artículo 76 de la Constitución, en todo proceso en el que se determinan derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, que incluirá las siguientes garantías básicas: “1. *Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.*” Analizadas las circunstancias del hecho materia del juzgamiento, se observa que el Tribunal de Disciplina no actuó adecuadamente al juzgar sin elementos suficientes para determinar la negligencia o el ocultamiento de información por parte de los encausados en el proceso administrativo, como tampoco se ha podido comprobar de manera fehaciente el estado de embriaguez en el que, aducen, se encontraban los ahora accionantes, es decir, no existe ninguna evidencia procesal que conduzca a concluir que los policías Lara y Guadalupe son responsables directos de las faltas disciplinarias por las que se los juzga. En consecuencia, al tenor del texto constitucional no podían ser juzgados con las normas reglamentarias invocadas porque eso significa no garantizar el cumplimiento de las normas, vale decir, que esta protección constitucional debe ser observada por las autoridades administrativas o judiciales al momento de aplicar una sanción, y al no actuar apegado al reglamento de disciplina, torna sus actuaciones en indebidas y ajenas a la naturaleza de los hechos, porque la acción por incumplimiento demandada busca vincular al administrado con la administración y contiene obligaciones de hacer o no hacer claras, precisas y exigibles, cuestión que no se advierte en el caso del análisis porque se demuestra con claridad que el Tribunal de Disciplina decidió una sanción no acorde con los hechos; en consecuencia, vulneró los presupuestos constitucionales al no garantizar de manera alguna el debido proceso y la aplicación de normas reglamentarias indebidamente invocadas. La Constitución, en el artículo 76, numeral 7, literal 1 dice: “*Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hechos. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos...*”. De su contenido se puede determinar que el acto juzgado adolece de invalidez, por cuanto el Tribunal de Disciplina, a pesar de su competencia que también ha sido cuestionada, no aplicó las normas adecuadas para el juzgamiento, ni ha explicado de manera alguna su pertinencia y validez, además de no haber establecido una conexidad adecuada con las normas invocadas en estrecha relación con los hechos que motivan la actuación del Tribunal de Disciplina.

Los argumentos señalados permiten concluir que el Tribunal de Disciplina no garantizó la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, en consecuencia, la resolución es ineficaz, improcedente y por lo tanto no puede



generar efectos jurídicos y peor imponer una sanción con disposición reglamentaria indebida e inadecuada, ya que el numeral 6 del artículo 76 de la Constitución determina: *"La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza"*, cuestión que no se observa en la Resolución dictada por el Tribunal de Disciplina, tanto que el Defensor de los accionantes, dentro del trámite de juzgamiento en el Tribunal de Disciplina, solicita que se les absuelva a sus defendidos y que en el peor de los casos los hechos máximo pudieran encuadrar en una falta de segunda clase. No se evidencia en el expediente si los hechos encuadraron en caso fortuito o negligencia, premisa obligatoria del que debían partir para iniciar un proceso de juzgamiento. En la justicia constitucional los jueces estamos obligados a actuar con efectividad en la protección de los derechos fundamentales y en la preservación de la supremacía de la Constitución sobre normas jurídicas, fundamentos suficientes que llevan a concluir que el Tribunal de Disciplina equivocó su accionar y por ende no se garantizó los derechos de los accionantes.

La característica principal de la Constitución ecuatoriana es la garantía y protección de los derechos fundamentales, y el sistema jurídico debe ser garantista, que posibilite maximizar el grado de tutela o protección de los valores más importantes de la persona; si no existe esta finalidad no puede considerarse un sistema de garantías, misión que todos debemos cumplir, especialmente quienes tenemos que juzgar en el ámbito constitucional, hechos como el tema planteado.

### **La violación constitucional y legal cuyo incumplimiento se ha producido**

De los recaudos procesales analizados se concluye que se ha producido el incumplimiento de normas que integran el sistema jurídico cuando, conforme se explica en los numerales precedentes, el Tribunal de Disciplina no observó las normas legales y reglamentarias para juzgar los hechos que motivaron el juzgamiento y aplicaron normas que no eran concordantes con las circunstancias del caso.

### **Reparación integral que se pretende en el presente caso**

En los términos del texto constitucional, la acción por incumplimiento es una de las garantías jurisdiccionales que prevé la Constitución para la tutela de derechos constitucionales, por lo que es necesario determinar el alcance y pertinencia de la reparación integral. La Corte tiene la obligación de constatar el incumplimiento de las normas que integran el sistema jurídico. De manera concreta ha ocurrido

una indebida aplicación de normas ajenas a los hechos, que ha generado una violación a la seguridad jurídica, derecho consagrado en el artículo 82 de la Constitución, que inclusive perjudica sus derechos fundamentales hacia el futuro, pues la aplicación de una sanción les impediría acceder a los accionantes a un ascenso, inseguridad jurídica que perjudica inclusive su situación laboral, ya que es la única fuente de sustento de vida para los legitimados activos y su familia.

En el artículo 86, numeral tercero de la Constitución, consta lo que debe ser el alcance de la reparación integral, como establecer los mecanismos adecuados de reparación y la forma como estos deben cumplirse. La Corte considera que de acuerdo a las circunstancias fácticas, la reparación debe producirse dejando sin efecto la sanción establecida y declarar a la resolución del Tribunal de Disciplina como inexistente, ya que no se cumplió con el objetivo de garantizar la aplicación de las normas pertinentes en el juzgamiento.

### III. DECISIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, expide la siguiente:

### SENTENCIA

1. Aceptar la acción por incumplimiento propuesta por los accionantes, y en consecuencia, declarar el incumplimiento producido en la Resolución del 12 de noviembre del 2007, dictada por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional en contra de los policías WILMER MIGUEL LARA ESPINOZA y FREDDY AUGUSTO GUADALUPE ESPINOZA, debido a que no se ha garantizado la aplicación adecuada de las normas que integran el sistema jurídico, concretamente de las normas invocadas en la Resolución del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, y se dispone:
  - a) Dejar sin efecto las sanciones impuestas a los policías WILMER MIGUEL LARA ESPINOZA y FREDDY AUGUSTO GUADALUPE ESPINOZA; y,
  - b) Borrar de los registros constantes en las Tarjetas y Hoja de Vida Profesional de los señores policías Cbop. WILMER MIGUEL LARA ESPINOZA y Cbos. FREDDY AUGUSTO GUADALUPE ESPINOZA,

*Handwritten initials:*  
d  
ur



la sanción impuesta por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, a efectos de garantizar su permanencia dentro de la Institución Policial.

2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con seis votos de los doctores: Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia de los doctores Roberto Bhrunis Lemarie, Nina Pacari Vega y Alfonso Luz Yunes, en sesión ordinaria del día jueves dieciséis de diciembre del dos mil diez. Lo certifico.

Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**

ALJ/mcml/ccp

aw



Quito, D. M., 16 de diciembre del 2010

**DICTAMEN N.º 044-10-DTI-CC**

**CASO N.º 0014-10-TI**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL para el período de transición:**

**Juez Constitucional Sustanciador:** Dr. Manuel Viteri Olvera

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción tiene como antecedente el Oficio N.º T. 4219-SNJ-10-56 de fecha 12 de enero del 2010, suscrito por el Dr. Alexis Mera Giler, Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República, dirigido al Presidente de la Corte Constitucional, mediante el cual adjunta el “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” (ACNUR), solicitando que la Corte Constitucional emita dictamen de constitucionalidad sobre el referido instrumento internacional.

Efectuado el sorteo respectivo por el Pleno de La Corte Constitucional, correspondió al Dr. Manuel Viteri Olvera actuar como Juez Sustanciador.

Mediante dictamen emitido el 26 de enero del 2010, el Juez Sustanciador declaró que el presente instrumento internacional requiere aprobación legislativa previo a su ratificación, por lo cual, mediante providencia de fecha 01 de febrero del 2010 a las 10h00, se ordenó su publicación en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111, numeral 2, literal *b* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como consta a fojas 27 del proceso.

**II. TEXTO DEL TRATADO QUE SE EXAMINA**

*“Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”*

*d*

*an*



CONSIDERANDO que la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados fue establecida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 319 (VI), del 3 de Diciembre de 1949;

CONSIDERANDO que el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950, dispone entre otras cosas que el Alto Comisionado, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;

CONSIDERANDO que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, un organismo subalterno establecido por la Asamblea General conforme al artículo 22 de la Carta de las Naciones Unidas, es parte integral de las Naciones Unidas, cuya condición, privilegios e inmunidades se rigen por la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas adoptada por la Asamblea General el 13 de febrero de 1946.

CONSIDERANDO que el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados dispone, en su artículo 16, que el Alto Comisionado consultará con los gobiernos de los países de residencia de los refugiados acerca de la necesidad de designar sus representantes en ellos y que se designará un representante, con la venia del Gobierno, en cada país en que esta necesidad sea reconocida.

CONSIDERANDO que el Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Gobierno de la República del Ecuador, desean definir las modalidades y condiciones en que la Oficina, con arreglo a su mandato, estará representada en el país.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Gobierno Ecuatoriano, con un espíritu de cooperación amistosa, han celebrado el presente acuerdo.

## **ARTÍCULO I DEFINICIONES**

1. A los efectos del presente Acuerdo se aplicarán las siguientes definiciones:

a) por "ACNUR" se entenderá la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o UNHCR según sus siglas en inglés.



- b) por “Alto Comisionado” se entenderá el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o los funcionarios en los que el Alto Comisionado haya delegado autoridad para que actúen en su nombre.
- c) por “Gobierno” se entenderá el Gobierno de la República del Ecuador.
- d) por “país de acogida” se entenderá la República del Ecuador.
- e) por “partes” se entenderán el ACNUR y el Gobierno.
- f) por “Convención” se entenderá la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de febrero de 1946.
- g) por “Oficinas del ACNUR” se entenderán las oficinas, los locales y las instalaciones ocupados o mantenidos en el país.
- h) por “Representante del ACNUR” se entenderán el funcionario del ACNUR a cargo de la Oficina del Alto Comisionado en el país.
- i) por “funcionarios del ACNUR” se entenderán todos los miembros del personal del ACNUR empleados con arreglo al Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, con la excepción de las personas contratadas localmente y pagadas por horas, conforme a lo establecido en la resolución 76 (I) de la Asamblea General.
- j) por “expertos en misión” se entenderán las personas que no sean funcionarios del ACNUR ni presten sus servicios en nombre de éste y que lleven a cabo misiones para el ACNUR.
- k) por “personas que prestan sus servicios en nombre del ACNUR” se entenderán las personas naturales y jurídicas y sus empleados, que no sean nacionales del país de acogida, contratadas por el ACNUR para ejecutar o ayudar a aplicar sus programas.
- l) por “personal del ACNUR” se entenderán los funcionarios del ACNUR, los expertos en misión y las personas que prestan servicios en nombre del ACNUR.

## ARTÍCULO II OBJETIVO DEL PRESENTE ACUERDO

1. El presente Acuerdo establece las condiciones básicas en que el ACNUR, con arreglo a su mandato, cooperará con el Gobierno, abrirá y/o mantendrá una oficina u oficinas en el país y desempeñará sus funciones de protección internacional y asistencia humanitaria a favor de los refugiados y otras personas bajo su competencia en el país de acogida.

d

av

### **ARTÍCULO III COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y EL ACNUR**

1. La cooperación entre el Gobierno y el ACNUR para la protección internacional y la asistencia humanitaria en favor de los refugiados y otras personas bajo competencia del ACNUR, se llevará a cabo con arreglo del Estatuto del ACNUR y otras decisiones y resoluciones pertinentes sobre el ACNUR, aprobadas por los órganos de las Naciones Unidas, así como el artículo 35 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el artículo 2 del Protocolo de 1967 relativo al Estatuto de los Refugiados (adjuntos como Anexo I y II al presente Acuerdo).
2. La Oficina del ACNUR celebrará consultas y cooperará con el Gobierno en lo que respecta en la preparación y examen de los proyectos para los refugiados y otras personas de interés para el ACNUR.
3. En aquellos casos en que el Gobierno ejecute proyectos financiados por el ACNUR, las modalidades y condiciones e inclusive el compromiso asumido por el Gobierno y el Alto Comisionado respecto de la provisión de fondos, suministros, equipo y servicios y la prestación de otra asistencia a los refugiados, se definirán en los acuerdos para proyectos que se firmen.
4. El Gobierno garantizará en todo momento al personal del ACNUR libre acceso a los refugiados y otras personas bajo la competencia del ACNUR, así como a los lugares de los proyectos para seguir todas las etapas de su ejecución.

### **ARTÍCULO IV OFICINA DEL ACNUR**

1. El Gobierno permitirá el establecimiento y mantenimiento por el ACNUR de una oficina u oficinas en el país para proporcionar protección internacional y asistencia humanitaria a los refugiados y otras personas bajo competencia del ACNUR.
2. El ACNUR podrá determinar, con la aprobación del Gobierno, que su oficina en el país cumpla las funciones de Oficina Regional y notificará por escrito al Gobierno el número y categoría de los funcionarios asignados a ella.
3. La Oficina del ACNUR desempeñará las funciones que le asigne el Alto Comisionado, en relación con su mandato para los refugiados y otras personas bajo su competencia, inclusive el establecimiento y mantenimiento de relaciones con otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que desarrollen actividades en el país.

d

on



**ARTÍCULO V  
PERSONAL DEL ACNUR**

1. El ACNUR podrá asignar a la oficina en el país los funcionarios u otro personal que estime necesarios para desempeñar sus funciones de protección internacional y asistencia humanitaria.
2. Se informará regularmente al Gobierno de la categoría de los funcionarios, de los nombres de los funcionarios incluidos en estas categorías y otro personal que se asigne a la oficina del ACNUR en el país.
3. Los oficiales del ACNUR, los expertos en misión y otras personas que realicen servicios en nombre del ACNUR deberán recibir por parte del Gobierno una identificación especial en la que se certifique su condición según este Acuerdo.
4. El ACNUR podrá encomendar a sus funcionarios visitar el país para celebrar consultas y cooperar con los funcionarios correspondientes del Gobierno y otras partes que se ocupen de los refugiados en relación con: a) el estudio, preparación, seguimiento y evaluación de los programas de protección internacional y asistencia humanitaria; b) el envío, recepción, distribución o utilización de los suministros, el equipo y otros materiales facilitados por el ACNUR; c) la búsqueda de soluciones permanentes al problema de los refugiados; y d) cualesquiera otras cuestiones relacionadas con la aplicación del presente Acuerdo.

**ARTÍCULO VI  
FACILIDADES PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS  
HUMANITARIOS DEL ACNUR**

1. El Gobierno adoptará todas las medidas necesarias para que el ACNUR, sus funcionarios y expertos en misión y las personas que presten servicios en nombre del ACNUR, estén exentos de los reglamentos u otras disposiciones legales que puedan entorpecer las operaciones y los proyectos ejecutados en virtud del presente Acuerdo, y les dará las demás facilidades que sean necesarias para la rápida y eficiente realización de los programas humanitarios del ACNUR en favor de los refugiados en el país. Tales medidas comprenderán facilidades de comunicación conforme al artículo IX del presente Acuerdo, la concesión de derechos de tráfico aéreo, y –en lo posible– la exención del pago de derechos de aterrizaje y otros derechos por los vuelos que se realicen para transportar socorros de emergencia, refugiados y/o personal del ACNUR.
2. El Gobierno, de acuerdo con el ACNUR, ayudará a los funcionarios de éste a hallar locales de oficina apropiados.
3. El Gobierno procurará, en el ámbito de sus atribuciones y competencias, que la oficina del ACNUR reciba en todo momento los servicios públicos necesarios y que les sean suministrados en condiciones equitativas.

*car*  
*d*

4. El Gobierno adoptará las medidas necesarias, cuando proceda, para garantizar la seguridad y la protección de los locales de la oficina del ACNUR y su personal.

## **ARTÍCULO VII PRIVILEGIOS E INMUNIDADES**

1. El Gobierno aplicará al ACNUR, sus bienes, fondos y haberes, así como a sus funcionarios y expertos en misión, lo establecido en las disposiciones pertinentes de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, de la cual, el Gobierno es parte desde el 22 de marzo de 1956 (Registro Oficial No. 130 del 7 de febrero de 1957). El Gobierno conviene asimismo, en conceder al ACNUR y a su personal, los privilegios e inmunidades adicionales que sean necesarios para el ejercicio efectivo de las funciones de protección internacional y asistencia humanitaria del ACNUR.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior de este artículo, el Gobierno concederá en particular al ACNUR y su personal, los privilegios, inmunidades, derechos y facilidades previstos en los Artículos VIII y X del presente Acuerdo.

## **ARTÍCULO VIII OFICINA, BIENES, FONDOS Y HABERES DEL ACNUR**

1. El ACNUR, así como sus bienes y haberes en cualquier parte y en poder de cualquier persona, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial a excepción de los casos en que renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende sin embargo, que esa renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoria.

2. Los locales de la oficina del ACNUR serán inviolables. Sus bienes, fondos y haberes, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y quienquiera que los tenga en su poder, estarán exentos de registros, requisición, confiscación, expropiación y cualquier otra forma de injerencia, sea por acción ejecutiva, administrativa, judicial o legislativa.

3. Los archivos del ACNUR y, en general, todos los documentos que le pertenezcan o se hallen en su posesión, serán inviolables.

4. Los fondos, haberes, ingresos y otros bienes del ACNUR estarán exentos de:

- a) Todo impuesto directo, quedando entendido que el ACNUR no reclamará exención del pago de los derechos por los servicios públicos que reciba;
- b) Los derechos de aduana y de las prohibiciones y restricciones sobre los artículos importados o exportados por el ACNUR para su uso oficial, quedando entendido que los artículos importados con tal exención no se venderán en el país salvo en las condiciones convenidas con el Gobierno;
- c) Los derechos de aduana y de las prohibiciones y restricciones respecto de la importación y exportación de sus publicaciones.

*Handwritten marks:*  
A large checkmark or 'd' shape is written in the bottom left corner.  
Below it, the letters 'ur' are written.



d) Asimismo, estarán exoneradas de toda clase de gravámenes las donaciones, los préstamos que, en cumplimiento de sus fines oficiales, otorguen a las instituciones públicas, estatales o no, o privadas, de bienes de su propiedad o que le sean entregados o confiados para ser donados o prestados.

5. El ACNUR podrá exonerarse el pago del IVA en la adquisición de bienes por parte del ACNUR y/o los organismos internacionales debidamente acreditados por el ACNUR para actuar en su nombre en relación con la asistencia humanitaria a los refugiados, previo la suscripción de notas reversales para la exoneración del IVA.

6. Todos los materiales importados o exportados o comprados en el país por el ACNUR, estarán exentos de todos los derechos de aduana y de toda prohibición y restricción, así como de cualquier impuesto directo o IVA.

7. El ACNUR no estará sujeto a ninguna fiscalización, reglamentación o moratoria financiera y podrá libremente:

a) Tener fondos, oro o divisa corriente de cualquier clase y llevar sus cuentas en cualquier divisa;

b) Transferir sus fondos en metálico, billetes o divisas al exterior o interior y de un lugar a otro del territorio de la República del Ecuador, así como convertirlos en otras monedas, no estando sujeta a las limitaciones, tipos oficiales de cambio, restricciones o medidas de fiscalización o control que sobre este particular establezca el Gobierno.

8. El ACNUR disfrutará del tipo de cambio vigente más favorable.

9. El ACNUR tendrá derecho a importar vehículos de uso oficial libres de cupo, acreditando la finalidad de su uso, los mismos que podrán ser vendidos cada cuatro años o donados a entidades nacionales u organizaciones no gubernamentales (ONG).

## ARTÍCULO IX FACILIDADES DE COMUNICACIÓN

1. El ACNUR gozará en el territorio de la República del Ecuador para sus comunicaciones oficiales, tanto nacionales como internacionales, de facilidades no menos favorables que aquellas otorgadas por el Gobierno a cualquier misión diplomática u organismo internacional en materia de prioridades, tarifas, contribuciones y derechos aplicables en la correspondencia, teléfono, telegramas, télex, telefotos y otras comunicaciones, así como de tarifas para las informaciones destinadas a la prensa y la radio.

2. El Gobierno garantizará la inviolabilidad de las comunicaciones y correspondencia oficiales del ACNUR y no las someterá a ninguna forma de censura. Esta inviolabilidad se extenderá, sin que la enumeración sea limitativa, a las publicaciones, fotografías, diapositivas, películas y grabaciones sonoras.

*d*  
*alb*

3. El ACNUR tendrá derecho a utilizar claves y a expedir y recibir su correspondencia y otros materiales por medio de correos o en valijas selladas, que gozarán de los mismos privilegios e inmunidades que los correos diplomáticos y la valija diplomática.

4. El Gobierno garantizará que el ACNUR tendrá derecho a operar efectivamente, exento del pago de cuotas de licencia, su equipo de radio y telecomunicaciones, incluyendo los sistemas de comunicación satelitales, y redes usando las frecuencias asignadas por el Gobierno o en coordinación con las autoridades nacionales competentes, de conformidad con las regulaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

## **ARTÍCULO X FUNCIONARIOS DEL ACNUR**

1. El Representante, el Representante Adjunto y otros altos funcionarios del ACNUR gozarán mientras permanezcan en el país, tanto ellos como sus cónyuges y familiares, de los privilegios e inmunidades, exenciones y facilidades normalmente concedidas al personal de organismos internacionales. Con este fin, el Ministerio de Relaciones Exteriores incluirá sus nombres en la lista del personal de organismos internacionales.

2. Los funcionarios del ACNUR mientras permanezcan en el país, gozarán de las siguientes facilidades, privilegios e inmunidades:

- a) Inmunidades de arresto y detención personal;
- b) Inmunidad de procedimiento judicial respecto a sus palabras o escritos y todos los actos realizados en el ejercicio oficial de sus funciones. Inmunidad que se prolongará incluso después de haber dejado de prestar servicios para el ACNUR en lo que concierne a los actos realizados en el ejercicio oficial de las funciones.
- c) Inmunidad de registro y embargo de su equipaje en viajes oficiales;
- d) Inmunidad de toda obligación de servicio militar u otro servicio obligatorio;
- e) Estarán exentos, tanto ellos como sus cónyuges y otros familiares a cargo, de las restricciones de inmigración y de registro de extranjeros;
- f) Exención de impuestos sobre los sueldos y otros emolumentos percibidos del ACNUR;
- g) Facilidades para la concesión y emisión, libre de gastos en lo posible, de visados, licencias o permisos, cuando se requieran, y libertad de movimiento dentro del país, y de entrada y salida, en la medida necesaria para la ejecución de los programas de protección internacional y asistencia humanitaria del ACNUR;
- h) Libertad para tener o mantener en su poder dentro del país moneda extranjera, tener cuentas en divisas y bienes muebles y derecho a sacar del país de acogida, a la separación del servicio del ACNUR, los fondos cuya posesión lícita pueda demostrarse;
- i) La misma protección e idénticas facilidades de repatriación de que goza el personal diplomático en períodos de crisis internacional, para ellos mismos y para sus cónyuges y sus familiares y otras personas a cargo;

an  
d



j) El derecho de importar, muebles y efectos personales, menaje de casa y automóviles para uso personal, libre de derechos de aduanas y de otros gravámenes, prohibiciones y restricciones a la importación, de conformidad con las normas aplicables en el Ecuador a los miembros acreditados de organismos internacionales. El derecho de importar cantidades razonables de algunos artículos para uso o consumo personal. No está permitida la venta u obsequio de estos artículos.

#### **ARTÍCULO XI PERSONAL CONTRATADO LOCALMENTE**

1. Las personas contratadas localmente para prestar servicios al ACNUR, gozarán de inmunidad de procedimiento judicial respecto de sus palabras o escritos y todos los actos que realicen en el ejercicio oficial de sus funciones.
2. Las modalidades y condiciones de empleo del personal contratado localmente se ajustarán a lo establecido en las resoluciones y los reglamentos pertinentes de las Naciones Unidas.

#### **ARTÍCULO XII EXPERTOS EN MISIÓN**

- 1.- Se concederá a los expertos que lleven a cabo misiones del ACNUR las facilidades, privilegios e inmunidades que sean necesarios para el desempeño independiente de sus funciones. En particular se les concederá:
  - a) Inmunidad de detención o de prisión
  - b) Inmunidad de toda forma de procedimiento judicial respecto de sus palabras o escritos y de los actos realizados durante el desempeño de su misión; Dicha inmunidad seguirá siéndoles otorgada incluso después de haber finalizado sus servicios en misiones del ACNUR.
  - c) Inviolabilidad de todos los documentos
  - d) Derecho a utilizar claves y recibir documentos y correspondencia por mediación de correos o en valijas selladas para sus comunicaciones oficiales
  - e) Las mismas franquicias en materia de restricciones monetarias y de cambio que se otorgan a los representantes de gobiernos extranjeros en misiones oficiales temporales
  - f) Las mismas inmunidades y franquicias, inclusive la inmunidad de inspección y embargo del equipaje personal, que se otorguen a los miembros de las misiones diplomáticas.

#### **ARTÍCULO XIII PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS EN NOMBRE DEL ACNUR**

1. Salvo que las partes acuerden lo contrario, el Gobierno concederá a todas las personas que presten servicios en nombre del ACNUR, que no sean ecuatorianos,

*d*  
*ur*



empleados localmente, los privilegios e inmunidades mencionados en el artículo V, sección 18, de la Convención. Además:

- a) Se les concederá y entregará, con prontitud y libre de gastos, los visados, licencias o permisos necesarios para el ejercicio efectivo de sus funciones;
- b) Se les concederá libertad de movimiento dentro del país y de entrada y salida, en la medida necesaria para la ejecución de los programas humanitarios del ACNUR.

#### **ARTÍCULO XIV DELITOS CONTRA EL PERSONAL DEL ACNUR**

El Gobierno considerará los siguientes actos como delitos en su legislación nacional y los sancionará con penas adecuadas que tomen en cuenta su gravedad:

- a) El homicidio, secuestro u otro ataque contra la integridad física o libertad de cualquier miembro del personal del ACNUR;
- b) El ataque violento a los locales oficiales, la residencia privada o los medios de transporte de cualquier miembro del personal del ACNUR que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad;
- c) La amenaza de tal ataque con el objetivo de obligar a una persona natural o jurídica a realizar o abstenerse de realizar algún acto;
- d) La tentativa de cometer tal ataque; y
- e) Un acto que constituya participación como cómplice en tal ataque o tentativa de ataque o que suponga organizar u ordenar a terceros la comisión de tal ataque.

2. El gobierno establecerá su jurisdicción sobre los delitos definidos en el párrafo 1 anterior, cuando el delito haya sido cometido en su territorio y el presunto culpable, cuando no se trate de un miembro del personal del ACNUR, se encuentre en su territorio, a menos que haya extraditado al presunto culpable al Estado de su nacionalidad, al Estado de su residencia habitual en caso de ser apátrida, o al Estado de la nacionalidad de la víctima.

3. El Gobierno asegurará que someterá ante las autoridades competentes para el ejercicio de la acción penal, de conformidad con los procedimientos de su legislación, a las personas acusadas de actos descritos en el párrafo 1 anterior, así como a las personas que estén sujetas a su Jurisdicción que han sido acusadas de otros actos en relación al ACNUR y su personal, los cuales de haber sido cometidos en relación con las fuerzas gubernamentales o contra la población civil local, serían sometidos a las autoridades competentes para el ejercicio de la acción penal.

#### **ARTÍCULO XV RENUNCIA DE LA INMUNIDAD**

1. Los privilegios e inmunidades se conceden al personal del ACNUR en interés de las Naciones Unidas y del ACNUR y no en su beneficio personal. El Secretario General de

ah



las Naciones Unidas podrá renunciar a la inmunidad de cualquier miembro del personal del ACNUR siempre que, a su juicio, dicha inmunidad entorpezca la acción de la justicia y no vaya en perjuicio de los intereses de las Naciones Unidas y del ACNUR.

## **ARTÍCULO XVI SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**

1. Toda controversia entre el ACNUR y el Gobierno que se derive del presente Acuerdo o surja en relación con él se resolverá amigablemente mediante negociación o cualquier otra forma convenida, y si no se logra un acuerdo se someterá a arbitraje a petición de cualquiera de las partes. Cada parte designará a un árbitro, y los dos árbitros así designados designarán a un tercero, que será el presidente. Si transcurridos 30 días después de la solicitud de arbitraje una de las partes no hubiera designado a un árbitro, o si transcurridos 15 días después de la designación de los árbitros no se hubiera designado al tercer árbitro, cualquiera de las partes podrá solicitar al Presidente de la Corte Internacional de Justicia que designe a un árbitro. Todas las decisiones de los árbitros requerirán el voto de dos de ellos. Los árbitros establecerán el procedimiento de arbitraje y las partes sufragarán los gastos evaluados por los árbitros. El laudo arbitral contendrá una exposición de motivos y será aceptado por las partes como solución definitiva de la controversia.

## **ARTÍCULO XVII DISPOSICIONES GENERALES**

1. El presente Acuerdo entrará en vigor en la fecha de la notificación por parte del Gobierno respecto del cumplimiento de los requisitos constitucionales para tal efecto, y continuará en vigor hasta su terminación con arreglo a lo establecido en el párrafo 5 de este artículo.

2. El presente Acuerdo se interpretará a la luz de su objetivo fundamental, que es hacer posible que el ACNUR cumpla su mandato internacional en favor de los refugiados de manera plena y eficiente y consiga sus objetivos humanitarios en el país.

3. Las partes resolverán cualquier cuestión importante no prevista en el presente Acuerdo de conformidad con las resoluciones y decisiones pertinentes de los órganos apropiados de las Naciones Unidas. Cada parte examinará a fondo y con benevolencia cualquier propuesta que formule la otra parte en virtud de este párrafo.

4. A petición del Gobierno o del ACNUR podrán celebrarse consultas con miras a modificar el presente Acuerdo. Las modificaciones deberán hacerse mediante acuerdo de ambas partes por escrito.

5. El presente Acuerdo dejará de estar en vigor seis meses después de que una de las partes contratantes haya notificado por escrito a la otra su decisión de terminarlo, sin perjuicio de lo cual se continuará con los programas/proyectos en ejecución hasta su

terminación. En caso de cesación normal de las actividades del ACNUR en el país y la disposición de sus bienes en él, las partes convendrán un cronograma para la finalización de actividades.

EN PRESENCIA DE LO QUE los abajo firmantes, siendo debidamente nombrados representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y del Gobierno, suscriben el presente acuerdo en dos ejemplares en idioma español y dos ejemplares en idioma inglés igualmente válidos.

“Hecho en la ciudad de Quito, el 19 de enero de 2009.”

### **Pronunciamiento de cualquier ciudadano defendiendo o impugnando la constitucionalidad del instrumento internacional**

Una vez publicado el texto del “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” (ACNUR) en el Registro Oficial N.º 137 del 25 de febrero del 2010, se ha cumplido el término de diez días previsto en el artículo 111, numeral 2, literal *b* de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, sin que ningún ciudadano haya comparecido a defender o impugnar la constitucionalidad del “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” (ACNUR).

## **III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

El Pleno de la Corte Constitucional, para el periodo de transición, es competente para conocer y resolver la presente causa, de conformidad con lo previsto en los artículos 429 y 438, numeral 1 de la Constitución de la República, y artículo 27 del Régimen de Transición, publicado con la Constitución de la República del Ecuador en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008, en concordancia con los artículos 107 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y artículos 69 y siguientes del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

La presente acción ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso, por lo que se declara su validez.

*d*

*av*



## Examen de Constitucionalidad

El examen de constitucionalidad de los tratados internacionales implica analizar si el contenido de dichos instrumentos jurídicos guarda conformidad con las normas de la Constitución de la República, así como el cumplimiento de las reglas procedimentales para su negociación y suscripción, conforme lo previsto en el artículo 108 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 6 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, dispone que: “*todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados*”<sup>1</sup>, para lo cual deberá estar debidamente representado. Para el efecto, el artículo 7, numeral 2, literal *a* de la invocada Convención, dispone lo siguiente:

*“En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado: a) Los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado”.*

En virtud de lo señalado, el “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” (ACNUR) fue suscrito por el ex Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Fander Falconí Benítez, cumpliendo así con lo dispuesto en la referida Convención.

Si bien en principio son los Estados los que pueden celebrar tratados internacionales en virtud de la capacidad que les reconoce el artículo 6 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no es menos cierto que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es un organismo subalterno y parte integral de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como se indica en la tercera consideración del Convenio, por lo cual, es sujeto de derecho internacional<sup>2</sup>, sin que ello afecte la validez jurídica ni impida la aplicación del convenio (“Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” - ACNUR), en aplicación de lo previsto en el artículo 3 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Consecuentemente, no se advierte transgresión de norma constitucional alguna en el proceso de suscripción del tratado internacional,

<sup>1</sup> Convención ratificada por el Ecuador, fue publicada en el Registro Oficial No. 6 del 28 de abril de 2005.

<sup>2</sup> El actual Derecho Internacional reconoce como sujetos del mismo a las colectividades estatales, de estructura simple o compleja, a las no estatales (como la Santa Sede), a las interestatales (como la ONU) y al individuo en aquellas situaciones en las que aparece como sujeto inmediato y directo del Derecho Internacional y que puedan afectar su vida (por ejemplo, normas sobre piratería), su trabajo (normas de la OIT), etc. (Ver [www.encyclopedia-juridica.biz14.com/sujetos-del-derecho-internacional-htm](http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/sujetos-del-derecho-internacional-htm)).

*d*  
*cur*

objeto del presente análisis; por lo tanto, se declara que el texto del Acuerdo es compatible formalmente con la Constitución de la República.

En cuanto al examen material de constitucionalidad del “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” (ACNUR), corresponde a la Corte Constitucional analizar cada una de sus normas, a fin de establecer si dicho instrumento jurídico internacional guarda o no conformidad con el texto constitucional.

Al respecto, el artículo 1 señala las definiciones de varios términos (ejemplo: “ACNUR”, “Alto Comisionado”; “Gobierno”, “País de Acogida”, etc.), que se emplearán en la aplicación del referido instrumento jurídico; definiciones que no contradicen norma constitucional.

El artículo 2 señala el objetivo del Acuerdo, que es establecer las condiciones básicas en que el ACNUR cooperará con el Gobierno, abrirá y/o mantendrá una oficina u oficinas en el país y desempeñará sus funciones de protección internacional y asistencia humanitaria a favor de los refugiados y otras personas bajo su competencia en el país de acogida. Dichos objetivos deben ser evaluados en función de los restantes artículos que componen el Acuerdo de Cooperación, para determinar su compatibilidad o no con la Carta Fundamental. Así, en la segunda consideración del Acuerdo, objeto de análisis, se advierte que el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) dispone que el Alto Comisionado, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *“asumirá la función de proporcionar protección internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el Estatuto, aprobado en la Resolución 428 (V) del 14 de diciembre de 1950, así como buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales”*. En efecto, el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados dispone, en su artículo 6, lo siguiente:

*“6. El Alto Comisionado tendrá competencia respecto a:*

*A. i) Cualquier persona que haya sido considerada como refugiado en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.*

*cl*  
*car*



*ii) Cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.*

*Las decisiones adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades en cuanto a la condición de refugiado de una persona, no impedirán que se conceda el estatuto de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el presente párrafo (...).*

*B. Cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual”.*

Por lo tanto, es evidente que la tarea que desarrolla el ACNUR en el Ecuador bajo el mandato de la Convención de Ginebra de 1951, es de naturaleza humanitaria, brindando así protección internacional y asistencia a favor de los refugiados, que han tenido que salir de sus países de origen por causas diversas, con el afán de salvaguardar su vida, seguridad e integridad. Estas finalidades guardan armonía con lo que establece el artículo 41 de la Constitución.

El artículo 3 establece que la cooperación entre el ACNUR y el Gobierno del Ecuador se efectuará conforme los estatutos del organismo internacional y otras decisiones que sobre esta organización tomen los órganos de la ONU, así como el artículo 35 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el artículo 2 del Protocolo de 1967 relativo al Estatuto de los Refugiados. El Estado garantizará al personal del ACNUR libre acceso a los refugiados y otras personas bajo su competencia. A juicio de la Corte, la cooperación que efectuará el ACNUR con el Gobierno del Ecuador es compatible con el artículo 41 constitucional.

El artículo 4 del Acuerdo dispone que el Gobierno del Ecuador permitirá el establecimiento y mantenimiento, por parte del ACNUR, de una oficina u oficinas en el país, a fin de cumplir su objetivo de proporcionar asistencia humanitaria a los refugiados y otras personas bajo su competencia; asimismo, el ACNUR informará al Gobierno el número y categoría de sus funcionarios. Tales facilidades que debe brindar el Estado ecuatoriano para las operaciones del ACNUR en el país son adecuadas para cumplir con el mandato constitucional de brindar protección a los

*d*  
*eu*

refugiados que ingresan a nuestro territorio; obligaciones contraídas por el Estado a nivel internacional.

El artículo 5 regula acerca del número de funcionarios y otro personal que el ACNUR designe en nuestro país, el cual entregará a los mismos una identificación especial que acredite su calidad de funcionario; el ACNUR podrá encomendar a sus funcionarios visitar al país para celebrar consultas y cooperar con los funcionarios del Gobierno y otros que se ocupen de los refugiados. Dicho artículo no amerita examen de constitucionalidad.

Respecto al artículo 6 del Acuerdo, se advierte que el Gobierno se compromete a adoptar las medidas necesarias para que el ACNUR, sus funcionarios y expertos en misión que prestan servicios a su nombre estén exentos de reglamentos u otras disposiciones legales que puedan entorpecer las operaciones y proyectos ejecutados en virtud del Acuerdo, y dará facilidades para la rápida y eficiente realización de los programas humanitarios que el ACNUR efectúe a favor de los refugiados en el Ecuador. El Gobierno se compromete a garantizar la seguridad y protección de los locales del ACNUR y de sus funcionarios. Estas facilidades que concede el Estado ecuatoriano son similares a las que el país concede a las misiones diplomáticas acreditadas. No se advierte que tal disposición contradiga norma constitucional.

El artículo 7 señala el compromiso del Gobierno del Ecuador para aplicar a favor del ACNUR, sus bienes, fondos y haberes, así como a sus funcionarios y expertos, las inmunidades y privilegios necesarios para el efectivo cumplimiento de su finalidad. Así también, y respecto a similares asuntos, el artículo 8 dispone que el ACNUR, sus bienes y haberes en cualquier parte y en poder de cualquier persona gozarán de inmunidad contra procedimientos judiciales, excepto en los casos en que renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende además que la renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoria. Asimismo, se establece la inviolabilidad de los locales de la oficina del ACNUR; que sus bienes, fondos y haberes, cualquiera que sea el lugar en que se encuentren y quienquiera que los tenga en su poder, están exentos de registro, requisición, confiscación, expropiación y cualquier otra forma de injerencia, sea por acción ejecutiva, administrativa, judicial o legislativa. Se garantiza la inviolabilidad de los archivos y todos los documentos que pertenezcan al ACNUR o estén en su poder.

Se extiende las exenciones a favor del ACNUR para los casos de impuestos directos, quedando entendido que no podrá reclamar exenciones del pago de derechos por los servicios públicos que reciba; exenciones de derechos de aduanas, así como prohibiciones y restricciones sobre artículos importados o exportados por el ACNUR para su uso oficial, prohibiéndose su venta en el país, salvo en las condiciones convenidas con el Gobierno; asimismo, está exento de los derechos de

*d*  
*cer*



aduanas, restricciones y prohibiciones respecto a importaciones y exportaciones de sus publicaciones.

Se dispone además que el ACNUR no estará sujeto a fiscalización, reglamentación o moratoria financiera y podrá libremente tener fondos, oro y divisas de cualquier clase y llevar sus cuentas en cada divisa; transferir sus fondos en metálico, billetes o divisas al exterior o interior y de un lugar a otro del territorio de la República del Ecuador, convertirlos en otra moneda. Tendrá tipo de cambio vigente más favorable, y tiene derecho a importar vehículos de uso oficial, libre de cupos, acreditando la finalidad de su uso, y que podrán ser vendidos cada cuatro años o donados a entidades nacionales u organizaciones no gubernamentales (ONG).

Todos aquellos beneficios que concede el Gobierno del Ecuador a favor del ACNUR están contemplados en la Convención de las Naciones Unidas sobre sus privilegios e inmunidades, en particular, artículos II, V y VI. A juicio de la Corte, estos artículos guardan armonía con el texto constitucional.

El artículo 9 del acuerdo garantiza al ACNUR, para sus comunicaciones oficiales, nacionales e internacionales, facilidades no menos favorables que las otorgadas por el Gobierno a cualquier misión diplomática u organismo internacional, en materia de prioridades, tarifas, contribuciones y derechos aplicables en la correspondencia, teléfono, telegramas, télex, telefotos y otras comunicaciones, así como respecto a tarifas para las informaciones destinadas a la prensa y la radio. El Gobierno garantiza además la inviolabilidad de las comunicaciones y correspondencia del ACNUR, las que no estarán sometidas a ninguna forma de censura. El Gobierno garantiza también que el ACNUR tendrá derecho a operar efectivamente y exento del pago de cuotas de licencias, su equipo de radio y telecomunicaciones, incluyendo sus comunicaciones satelitales y redes, usando las frecuencias asignadas por el Gobierno o en coordinación con las autoridades nacionales competentes, de conformidad con las regulaciones de la Unión Internacional de Comunicaciones. Estas situaciones están previstas en el artículo III de la Convención de las Naciones Unidas sobre sus privilegios e inmunidades. No se evidencia conflicto constitucional.

El artículo 10 establece que el representante y más funcionarios del ACNUR, así como sus cónyuges y familiares, gozarán de una serie de privilegios e inmunidades, para lo cual el Ministerio de Relaciones Exteriores incluirá sus nombres en la lista del personal de organismos internacionales. Al respecto, la Corte no encuentra incompatibilidad con normas constitucionales, más bien, se reafirma una obligación ya contraída por el Estado, de conformidad con el artículo V, sección 19 de la Convención de las Naciones Unidas sobre sus privilegios e inmunidades.

*d*  
*cc*



El artículo 11 establece que el personal contratado localmente para prestar servicios en el ACNUR gozará de inmunidad de procedimiento judicial, respecto de sus palabras o escritos y todos los actos realizados en ejercicio oficial de sus funciones. En cuanto a las modalidades y condiciones de empleo del personal contratado localmente, se sujetarán a lo establecido en las resoluciones y reglamentos pertinentes de las Naciones Unidas. Respecto a este artículo, la Corte formula la siguiente reflexión: en la parte pertinente que dispone *“en cuanto a las modalidades y condiciones de empleo del personal contratado localmente, se sujetarán a lo establecido en las resoluciones y reglamentos pertinentes de las Naciones Unidas”* se infiere que la sujeción de las modalidades y condiciones de empleo para el personal contratado por el ACNUR a las disposiciones previstas en resoluciones y reglamentos de las Naciones Unidas, excluye a dicho personal, sea este nacional o extranjero, del régimen laboral ecuatoriano. De conformidad con el criterio de progresividad para la aplicación directa de derechos reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos, y para determinar su prevalencia respecto a cualquier otra norma jurídica o acto del poder público, en los términos previstos en los artículos 11, numeral 4, 417 y 424 de la Constitución, es preciso que esta Corte Constitucional constate si el régimen laboral reconocido por el ACNUR, contempla derechos y garantías laborales más favorables que aquellas previstas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En ese sentido, de una serie de documentos analizados por esta Corte, entre los que destacan la Resolución de Quejas en el ACNUR y la Información General respecto a los derechos y beneficios del personal nacional *“General Information on entitlements and benefits for national staff”*, (ambos documentos conferidos por el ACNUR) se constata que el régimen laboral que reconoce el ACNUR, garantiza y protege adecuadamente los derechos laborales del personal contratado localmente, que por cierto, ostentan la calidad de Servidores Públicos Internacionales<sup>3</sup>.

Por otro lado, con respecto a los salarios, ascensos, seguros médicos, compensaciones, entre otros beneficios y derechos del personal contratado por el

---

<sup>3</sup> Por citar algunos, se desprende de dicha documentación información respecto a dependencias a las cuales dichos funcionarios pueden acudir para hacer valer sus derechos laborales (Defensoría (Ombudsman's Office), Consejo de Personal (Staff Council), Sección de Bienestar del Personal (Staff Welfare Section), Oficina de Ética (Ethics office), División de Administración de Recursos Humanos (Division of Human Resource Management), Sección de asuntos jurídicos (Legal Affairs Section), Oficina del Inspector General (Inspector General's Office), Tribunal de disputas de la ONU (United Nation Dispute Tribunal), Tribunal de Apelaciones de la ONU (United Nations Appeals).

d  
car



ACNUR, y que han sido constatados por esta Corte de acuerdo a la “Información General respecto a los derechos y beneficios del personal” se verifica que tales derechos son más favorables que los reconocidos en nuestra legislación, por lo tanto, no hay razón por la cual declarar su inconstitucionalidad.

El artículo 12 regula lo relacionado con las facilidades, exenciones y privilegios otorgados a favor de los expertos que lleven a cabo misiones del ACNUR, en especial: inmunidad de detención o prisión; inmunidad en toda forma de procedimiento judicial respecto a sus palabras, escritos o actos ejecutados en ejercicio de sus funciones; inviolabilidad de sus documentos y correspondencia.

La Corte reitera que en cuanto a las exenciones impositivas y las inmunidades de carácter judicial respecto a los bienes y locales donde funcionen las oficinas del ACNUR, así como respecto a los representantes y más funcionarios de dicho organismo internacional, hay que advertir que el otorgamiento de tales privilegios y exenciones hallan fundamento en las normas que se encuentran previstas en la “Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de febrero de 1946, instrumento internacional al cual el Ecuador se adhirió el 22 de marzo de 1956 (texto publicado en el Registro Oficial N.º 130 del 7 de febrero de 1957), como se indica en el artículo VII del “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, salvo el caso de renuncia expresa de los privilegios e inmunidades por parte del ACNUR.

El artículo 13 del instrumento objeto de análisis establece que, salvo acuerdo en contrario, el Gobierno del Ecuador concederá a las personas que presten servicios a nombre de ACNUR y que no sean ecuatorianos, contratados localmente, los mismos beneficios y exenciones señaladas para los casos anteriormente señalados, disponiendo que se les entregará con prontitud y libre de gastos, los visados, licencias o permisos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Tal regulación no contradice el texto constitucional.

El artículo 14 establece el compromiso del Gobierno del Ecuador de considerar como delito en nuestra legislación nacional, y sancionar con penas adecuadas, tomando en cuenta su gravedad, los siguientes actos: a) homicidio, secuestro u otro ataque contra la integridad física o libertad de cualquier miembro del personal del ACNUR; b) ataque violento a sus locales oficiales, residencia privada o medios de transporte del personal del ACNUR; c) amenaza de ataque con el objeto de obligar a una persona natural o jurídica a realizar o abstenerse de realizar algún acto; d) tentativa de cometer ataque; e) actos que constituyan participación como cómplice en ataque o tentativa de tal ataque, o que suponga organizar u ordenar a terceros la

d  
cu

comisión de tal ataque. Los numerales 2 y 3 guardan relación directa con los literales señalados, especificando aspectos como la jurisdicción y el ejercicio de la acción penal.

A partir del texto citado, esta Corte constata que el Convenio materia de análisis, pretende comprometer al Estado ecuatoriano a implementar una legislación de carácter especial para el personal del ACNUR, hecho que deviene en improcedente, por las siguientes consideraciones.

Primero, dichas sanciones ya forman parte de la normativa judicial penal del país. Segundo, no podría el Estado ecuatoriano, en virtud del principio de generalidad de la ley y de igualdad reconocido en el artículo 66, numeral 4 de la Constitución, establecer una tipificación con efectos particulares o determinados.

Finalmente, y lo más importante, el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación no encuentra sustento en la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas. En efecto, la Convención descrita no prevé en sus disposiciones, norma alguna que dote de inmunidad en materia penal a “todo el personal de ACNUR”, con la excepción de los Representantes de los miembros en las reuniones convocadas por un organismo especializado, en cuyo caso, de conformidad con la Sección 13, literal *a* de la Convención citada, se prevé únicamente una inmunidad de detención. Es así que la Convención sobre Privilegios e Inmunidades no prevé la posibilidad de implementar tipos penales con carácter individual para el personal de ACNUR.

En esa línea y por las consideraciones citadas, el artículo 14 del Acuerdo objeto de análisis, vulnera directamente el artículo 66, numeral 4 de la Constitución de la República, y por consiguiente, se declara su inconstitucionalidad. Por otro lado, esta Corte determina que el Acuerdo de Cooperación entre la República del Ecuador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en materia de inmunidades, deberá sujetarse a la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas.

El artículo 15 dispone que las inmunidades otorgadas a los representantes y funcionarios del ACNUR son en interés de las Naciones Unidas y el ACNUR y no en su beneficio personal; sin embargo, el Secretario General de las Naciones Unidas puede renunciar a la inmunidad de cualquier miembro del personal del ACNUR, siempre que, a su juicio, dicha inmunidad entorpezca la acción de la justicia y no vaya en perjuicio de los intereses de las Naciones Unidas y del ACNUR. El referido artículo no contradice el texto constitucional.

*d*  
*ur*



El artículo 16 del acuerdo establece que en caso de controversias entre el ACNUR y el Gobierno del Ecuador, derivado del mismo o que surja en relación con él, se resolverá amigablemente mediante negociación o cualquier otra forma convenida; en caso de no lograrse acuerdo, se someterán a arbitraje a petición de cualquiera de las partes, regulando dicha norma el procedimiento y plazo para expedir la resolución pertinente.

La Constitución de la República, en el artículo 422 inciso segundo establece como excepción a la prohibición de celebrar tratados o instrumentos internacionales en materia comercial o controversias contractuales, aquellos que: *“establezcan la solución de controversias entre Estados y ciudadanos en Latinoamérica por instancias arbitrales regionales o por órganos jurisdiccionales de designación de los países signatarios. No podrán intervenir jueces de los Estados que como tales o sus nacionales sean parte de la controversia”*.

Es decir, a partir del artículo 422 de la Constitución se desprende lo siguiente:

- a) Se prohíbe la celebración de tratados o instrumentos internacionales, en controversias contractuales o de índole comercial, entre el Estado y personas naturales o jurídicas privadas. Dicha disposición, al referirse a controversias contractuales o de índole comercial, no se aplica al caso concreto.
- b) El inciso segundo del artículo 422 permite la celebración de tratados e instrumentos internacionales que establezcan solución de controversias entre Estados y ciudadanos en Latinoamérica, hecho que no se configura en el caso del ACNUR.

La Constitución de la República no prevé prohibición o delimitación alguna para la celebración de tratados o instrumentos internacionales atinentes a la materia que se regula en el caso concreto. En esa línea no podría identificarse vulneración constitucional alguna.

Por otro lado, aun cuando se infiera que eventualmente los efectos de la ratificación del presente Acuerdo podrían tener repercusiones de índole comercial, en cuyo caso se insertaría en la prohibición descrita en el inciso primero del artículo 422 de la Constitución, tampoco podría declararse su inconstitucionalidad, puesto que el ACNUR no es Estado y tampoco persona natural o jurídica privada.

Finalmente, el artículo 17 contiene las disposiciones generales, entre ellas, lo relacionado a la entrada en vigor del acuerdo; forma de interpretación de sus disposiciones; resolución de asuntos no previstos en el convenio; celebración de

d  
cc

consultas con miras a modificar el acuerdo y la finalización de su vigencia. Tal disposición no vulnera norma constitucional alguna.

En definitiva, el texto del “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados” es compatible con la Carta Fundamental, excepto el artículo 14 que es declarado inconstitucional, de conformidad con el análisis señalado *ut supra*. El resto de normas contenidas en el texto del Acuerdo son constitucionales, ya que responden a un mandato constitucional específico contenido en el artículo 41.

La Corte reitera que la atención, protección y ayuda humanitaria que el Ecuador brinde a los refugiados en nuestro territorio se efectuará indudablemente en el marco del respeto a los derechos humanos, tomando en cuenta los principios de aplicación de derechos consagrados en el artículo 11 del texto constitucional, ya que son titulares de todos los derechos reconocidos a favor de los ecuatorianos, conforme lo determina el artículo 9 de la Constitución de la República.

El derecho al refugio no solo implica la permanencia de los refugiados en nuestro territorio, sino además la atención de sus necesidades básicas, tales como alojamiento, alimentación, atención médica, educación y la elaboración de planes y programas específicos para atender a los niños, jóvenes, personas mayores adultas, no obstante su condición de extranjeros, pues de esta manera se podrá materializar el precepto contenido en el artículo 416, numeral 1 de la Constitución, es decir, que el Ecuador proclama la cooperación, integración y solidaridad.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando Justicia Constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en ejercicio de sus atribuciones, emite el siguiente:

### DICTAMEN

1. Emitir dictamen parcial de constitucionalidad del “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados”, ACNUR.
2. Declarar, por razones de fondo, la inconstitucionalidad del artículo 14 del instrumento internacional examinado, por contravenir lo dispuesto en el artículo 66, numeral 4 de la Constitución de la República.

*d*  
*ck*

3. Notificar al señor Presidente Constitucional de la República con el presente dictamen, a fin de que haga conocer el mismo a la Asamblea Nacional.
4. La Asamblea Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 112 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se abstendrá de aprobar este Acuerdo hasta que se produzca la enmienda que se adecue a las normas constitucionales.
5. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

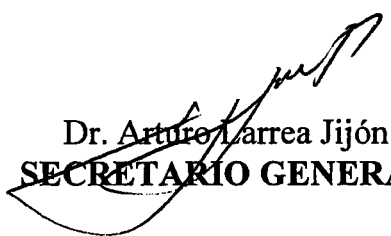


Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

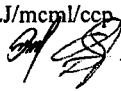


Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que el Dictamen que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con ocho votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Hernando Morales Vinueza, Ruth Seni Pinoargote, Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire, sin contar con la presencia del doctor Alfonso Luz Yunes, en sesión ordinaria del día jueves dieciséis de diciembre del dos mil diez. Lo certifico.



Dr. Arturo Larrea Jijón  
**SECRETARIO GENERAL**

ALJ/mcm/ccp  


*du*