

Derecho Constitucional

SEÑOR PRESIDENTE y SEÑORES VOCALES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ab. Joffre Campaña Mora y Ab. Ricardo Ferber
Vera

No existe sociedad sin conflictos. De más está decir que lo que mantiene unida a una sociedad no es la falta de desacuerdo, sino la forma como la sociedad ha decidido resolverlos. En el Ecuador, se ha previsto, para resolver los desacuerdos, la existencia de una jurisdicción ordinaria, conformada por la Corte Suprema y sus diversos órganos, y de una justicia constitucional, conformada por el Tribunal Constitucional y por los jueces constitucionales.

JOFFRE ARMANDO CAMPAÑA MORA, ecuatoriano, casado de treinta y cinco años de edad, abogado, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Espíritu Santo de Guayaquil y CARLOS RICARDO FERBER VERA, ecuatoriano, casado, de treinta y cuatro años de edad, abogado, por nuestros propios derechos, ante ustedes, con el debido respeto, previo informe favorable del Defensor del Pueblo, comparecemos para presentar la siguiente demanda de inconstitucionalidad.

- 1 RESOLUCIÓN CUYA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD SE SOUCITA. Esta demanda de inconstitucionalidad se presenta en contra de la Resolución No. 1 expedida por el Pleno de la H. Corte Suprema de Justicia que aparece publicada en el Registro Oficial No. 378 de 27 de julio del 2001, mediante la cual se interpretan varios artículos de la Ley del Control Constitucional.
- 2 CITACIÓN. Esta demanda se citará al señor doctor Galo Pico Mantilla, en su calidad de Presidente de la H. Corte Suprema de Justicia cuyo despacho es conocido por el Secretario del Tribunal Constitucional y se encuentra situado en el edificio de la Corte Suprema de Justicia, en la ciudad de Quito, calles Ponce de Piedrahita y 6 de Diciembre.

3 JUSTIFICACIÓN. Si se acepta la tesis de que la democracia ha dejado de ser el sistema en el cual se impone la decisión de la mayoría, y que más bien es el sistema que permite la búsqueda de consensos, no cabe duda que el principal consenso de una sociedad es precisamente su Constitución, que no es otra cosa que el instrumento jurídico que recoge los intereses de los diferentes actores sociales de un Estado. Resulta evidente que en la medida en que en un Estado se respete ese consenso básico, se habrá dado un gran paso hacia el logro de la paz social. Un Estado en el que no se respetan los consensos consagrados en la Norma Fundamental no puede ser denominado de Derecho y en consecuencia no ofrece las garantías para el recto desenvolvimiento de sus habitantes.

Una de las virtualidades del amparo constitucional es la de que por su intermedio es posible destruir las presunciones de legitimidad de los actos de las autoridades públicas y en consecuencia suspender sus efectos. Y en la posibilidad de destruir esta presunción es en donde radica la utilidad de la institución, lo que permite evitar que los ciudadanos soporten .daños lo que no se encuentran jurídicamente obligados a soportar.

Parte del consenso fundamental constituye la forma como se ha previsto la resolución de los conflictos. No existe sociedad sin conflictos. De más está decir que lo que mantiene unida a una sociedad no es la falta de desacuerdos, sino la forma como la sociedad ha decidido resolverlos. En el Ecuador, se ha previsto, para resolver los desacuerdos, la existencia de una jurisdicción ordinaria, conformada por la Corte Suprema y sus diversos órganos y de una justicia constitucional, conformada por el Tribunal Constitucional y por los jueces constitucionales. A muchos tal vez les resulte raro aceptar la existencia de los denominados jueces constitucionales. Seguramente si se busca tal denominación en el ordenamiento jurídico del Ecuador no se la encuentre. Sin embargo, se incuestionable que a partir de la Constitución de 1998 se consolida en el país la llamada doctrinalmente “justicia constitucional”, la cual tiene la difícil tarea de tener a su cargo la resolución de las controversias constitucionales, para lo cual existen reguladas en la Constitución y en la Ley del Control Constitucional al menos tres instituciones jurídicas de protección de las libertades:

el amparo constitucional, el hábeas corpus y el hábeas data, llamadas a garantizar la efectiva vigencia de los derechos fundamentales¹. De entre éstas, la acción de amparo constitucional ha sido la más controvertida de las instituciones jurídicas en el Ecuador de los últimos años, lo cual es normal si se considera que a través de esta acción, preferente y sumaria, es posible suspender los efectos de ciertas actuaciones de los poderes cuando se afectan derechos protegidos por la Constitución y si como consecuencia de ello se provocan daños graves. Como se sabe, hasta antes de la vigencia de la institución jurídica del amparo constitucional, el ordenamiento jurídico público ecuatoriano partía de una concepción omnipotente del Estado; sus decisiones, independientemente de su legitimidad, debían cumplirse de inmediato. Se partía de la base de que todas las decisiones de los gobernantes se consideraban justas y apegadas al Derecho. Por ello, únicamente cuando un Tribunal Judicial, después de un tortuoso juicio, encontraba que la supuesta actuación justa y apegada a derecho no existía, podía declararse la nulidad del acto que el demandante consideraba le afectaba. Mientras tanto, el demandante debía soportar y sufrir injustamente y por mucho tiempo las consecuencias del acto ilegítimo. Esta concepción defendía primordialmente el interés del Estado y no el interés de cada ciudadano, ya que equivocadamente se suponía que el Estado era el monopolizador del interés general. Sin embargo, esta concepción jurídica que presumía la actuación legítima de los funcionarios y que implicaba una revisión posterior del acto que en el mejor de los casos buscaría la reparación de los daños causados por la conducta ilegítima de los funcionarios públicos, se ha visto totalmente transformada en la actualidad, gracias de una parte a la acción de amparo constitucional y de otra, al cada vez mayor esfuerzo por enseñar que la Constitución y los derechos que ella reconoce no son únicamente un conjunto de principios inspiradores del ordenamiento jurídico secundario, sino verdaderas normas jurídicas de aplicación inmediata y directa por parte de cualquier

Los derechos del hombre son denominados de diferentes formas. Así, hay quienes denominan derechos humanos, derechos naturales, derechos innatos, derechos individuales, derechos del hombre, del ciudadano, del trabajador, derechos fundamentales, libertades públicas, etc. Para un análisis más detenido sobre las implicaciones filosóficas de cada una de las denominaciones, Vid. ZAFRA VALVERDE, José, "La Torre de Babel de los derechos del hombre", impreso en copia, en Pamplona, 1993, páginas 17 a 24.

juez o tribunal². Esta nueva concepción es fundamental si se pretenden hacer efectiva la función principal del Estado que consiste precisamente en hacer respetar los derechos que la Constitución protege, tal como lo señala el artículo 16 de la Norma Suprema, según el cual “Es más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos humanos que garantiza esta Constitución”.³ En efecto, el amparo constitucional busca evitar que actos ilegítimos desconozcan derechos constitucionalmente protegidos y con ello provoque daños graves, por lo cual se convierte en una acción preventiva e inmediatamente correctiva. De tal manera que la esencia de la acción de amparo de evitar que los daños se produzcan como consecuencia de violación de derechos consagrados en la Constitución por actos ilegítimos de las autoridades públicas, razón por la cual la regulación de la institución, tanto a nivel constitucional como legal, ha previsto que el “juez constitucional” pueda en el primer acto y apenas conoce el caso, sin necesidad de escuchar siquiera a la autoridad pública, suspender de manera provisional los efectos del acto. Esto es simplemente una aplicación del principio jurídico del “fumus boni juris” o “apariencia de buen derecho”, que es consecuencia del derecho a la tutela judicial cautelar efectiva, figura que en la actividad judicial europea y

2 En el constitucionalismo americano esta concepción fue abiertamente sostenida desde los primeros fallos de la Corte Suprema. Vid. “Marbury vs. Madison”, en ROSSUM RALPH y TARR ALAN: “American Constitutional Law”, Volumen 1,51. Edición, Ed. Bedford, New York, 1999, pág. 75-78. En España la misma concepción surge a raíz de la Constitución de 1978.

3 Esta concepción ha sido ya reconocida por el Tribunal Constitucional, de la República, Norma Suprema del Estado Ecuatoriano, al regular la institución del Amparo Constitucional se aparta de otros ordenamientos constitucionales y lo consagra como un mecanismo fundamental y no residual de defensa de los derechos constitucionalmente protegidos, que al ser vulnerados por actos ilegítimos de las autoridades públicas pueden provocar daños graves. La acción de amparo constitucional busca por lo tanto evitar que los ciudadanos sufran daños que no se encuentran jurídicamente obligados a soportar. Y esto se inscribe perfecta y lógicamente con el fin del Estado de garantizar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, por lo cual no es necesario que se agoten las instancias administrativas o judiciales de forma previa a la presentación de una Acción de Amparo, ni es necesario tampoco que los daños a los efectos de las actuaciones ilegítimas puedan ser reparados en estas instancias. Lo que nuestra Constitución exige es que el acto sea ilegítimo, que vulnere o esté por vulnerar uno o más de los derechos constitucionales y que, además esta conducta cause o vaya a causar un daño más grave. La Acción de Amparo se convierte así, en el más importante instrumento jurídico para lograr evitar que la presunción de legitimidad de que gozan los actos de las autoridades públicas cuando estos actos son ilegítimos y vulneran derechos constitucionalmente protegidos causen daños a los administradores”.

española ha sido plenamente reconocida sin que a nadie se le haya ocurrido cuestionar la institución por tal circunstancia, si se tiene en cuenta además que esta suspensión provisional puede ser revocada por el mismo juez luego de haber escuchado a las partes en audiencia y al tiempo de dictar la resolución definitiva. Esta posibilidad viene a quebrar el principio de la presunción de legitimidad de los actos de los funcionarios públicos. Según el criterio unánime de la doctrina, dictado cualquier acto por la Administración Pública, este se presume legítimo, es decir, se reviste de un viso de legalidad que sin embargo puede ser destruido⁴. Esta presunción permite la ejecución inmediata del acto dictado. Como se aprecia, precisamente una de las virtualidades del amparo constitucional es la de que por su intermedio es posible destruir las presunciones de legitimidad de los actos de las autoridades públicas y en consecuencia suspender sus efectos. Y en la posibilidad de destruir esta presunción es en donde radica la utilidad de la institución, lo que permite evitar que los ciudadanos soporten daños que no se encuentran jurídicamente obligados a soportar. Por supuesto la vigencia del amparo ha significado un giro en la concepción tradicional que antes se ha expresado y como es fácil suponer, en ocasiones el desconocimiento de la institución trae como consecuencia la expedición de fallos desacertados o la presentación de demandas sin sustento. Pero es precisamente allí donde el más alto órgano constitucional del país tiene una misión importantísima que cumplir, que implica el ir con sus fallos unificando las actuaciones de los jueces constitucionales y corrigiendo los errores que pudiera presentarse.

La pregunta fundamental que cabe hacerse es si la Corte Suprema de Justicia tiene competencia para interpretar la institución del amparo constitucional, especialmente cuando en la motivación de la Resolución se cita como fundamento jurídico un artículo que en nuestra opinión se encuentra

4 Así lo afirma con razón el Dr. Marco Morales, en su artículo "El Acto Administrativo", en la obra colectiva "Derecho Constitucional para Fortalecer la Democracia Ecuatoriana" edición del Tribunal Constitucional, 1999, página 109: "La actuación de la autoridad pública siempre debe estar acorde con la norma jurídica, lo que hace que todos los actos emanados de ella se reputen válidos, cuando el administrado estima que un acto no reúne los requisitos de validez, puede solicitar su nulidad".

tácitamente derogado y cuando al interpretar varias disposiciones de la Ley del Control Constitucional en realidad interpreta la Constitución.

Sin embargo, la pregunta fundamental que cabe hacerse es si la Corte Suprema de Justicia tiene competencia para interpretar la institución del amparo constitucional, especialmente cuando en la motivación de la Resolución se cita como fundamento jurídico un artículo que en nuestra opinión se encuentra tácitamente derogado y cuando al interpretar varias disposiciones de la Ley del Control Constitucional en realidad interpreta la Constitución. Y es porque la Ley del Control Constitucional, al igual que muchas otras leyes, recogen varias disposiciones que forman parte de la Constitución y con el pretexto de interpretar una Ley en realidad están interpretando la Constitución, lo cual implica una inobservancia del principio de legalidad, según el cual ningún funcionario puede ejercer sino las atribuciones que expresamente le confieren las Constitución y la ley, por lo que, al ejercer atribuciones que ni la Constitución ni la ley les confieren y por el contrario reservadas a otros órganos del Estado se quebranta el principio de la separación de poderes y de los pesos y contrapesos, contrariado de ese modo el fundamento mismo del Estado de Derecho.⁵ Por cuanto la resolución que se impugna ha sido dictada sin competencia, con una motivación que no cumple lo dispuesto por el artículo 24 numeral 13 de la Constitución, con fundamento en una norma jurídica derogada tácitamente y en materia de competencia reservada a otros órganos del Estado presentamos esta demanda con el único interés de preservar los principios en los cuales creemos y bajo los cuales nos hemos formado, cuales son que la Constitución y los valores superiores que ella consagra, soporte de la democracia que vivimos, se encuentran por encima de cualquier bien intencionada actuación de cualquiera de los poderes públicos. Por eso esta demanda de inconstitucionalidad intenta abonar en la consolidación de las instituciones jurídicas y en la construcción de un auténtico Estado de derecho.

Puesto que la Constitución que nos rige determina que la competencia exclusiva para interpretar la Constitución se encuentra en el Congreso Nacional. Evidentemente se interpreta la Constitución al interpretar una disposición de rango legal que es una repetición de la norma fundamental.

- 4 LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.- Esta demanda se presenta en contra de la Resolución dictada por el Pleno de la H. Corte Suprema de Justicia, mediante la cual se interpretan varias disposiciones de la Ley de Control Constitucional, específicamente los artículos 46, 47, 48, 49 Y 50, todos ellos relacionados con la Acción de Amparo Constitucional. Para efectos de metodología en el análisis y explicación de las inconstitucionalidades, a continuación se presenta un cuadro que recoge el texto del artículo que se interpreta, la parte pertinente de la resolución que se impugna y la parte pertinente de la Constitución:

Ley del Control Constitucional

Art. El recurso de amparo tiene por objeto la tutela judicial efectiva de los derechos consagrados en la Constitución y los consagrados en los tratados, declaraciones, pactos, convenios y demás instrumentos internacionales vigentes en el Ecuador, frente a cualquiera tentado proveniente de acto ilegítimo de autoridad de la administración pública que haya causado, cause o pueda causar un perjuicio inminente, a más de grave e irreparable y se interpondrá para requerir la adopción de medidas urgentes, destinadas a cesar la lesión o evitar el peligro de los bienes protegidos.

Resolución de la Corte Suprema

Art. 1. La acción de amparo es cautelar y tiene por objeto proteger los hechos subjetivos de las personas afectadas por actos administrativos ilegítimos de una autoridad pública, o por actos administrativos ilegítimos de las personas que presten servicios públicos por concesión o delegación de una autoridad pública; si tales actos violan sus derechos consagrados en la Constitución Política o en un tratado y convenio internacional vigente o por la conducta de personas particulares cuando violen los derechos constitucionales, colectivos o difusos, especificados en los artículos 83 al 92 de la misma.

Constitución 1998

Art. 95.- Cualquier persona, por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad, podrá proponer una acción de amparo ante el órgano de la Función Judicial designado por la ley. Mediante esta acción que se tramitará en forma preferente y sumaria, se requerirá la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública, que viole o pueda violar cualquier de-

También podrá ser objeto de amparo la no expedición de un acto o la no ejecución de un hecho, si tales omisiones causaren o puedan causar los efectos señalados en el inciso anterior.

También procede el amparo cuando por omisión de la autoridad que por norma” expresa tenga la obligación de realizar un acto, se pueda causar o se esté causando daño a un derecho subjetivo.

Art. 3. Como acción cautelar el amparo’ pretende evitar que se cause un daño grave e inminente, o que cese el que está produciéndose, o que se mande hacer lo que ha dejado de hacerse. Por tanto, la acción de amparo debe deducirse antes de que se ejecute el acto ya expedido, o inmediatamente después de realizado. Cuando con la acción de amparo se pretenda la realización del acto que la autoridad o la persona ha omitido, se presentará la acción en cuanto se tenga la certeza de la inminencia del daño.

La inmediatez o urgencia y la gravedad del daño deberá ser calificadas por el Juez según las reglas de la sana crítica y tomando en cuenta los fallos reiterados del Tribunal Constitucional.

Art. 4.- Un acto de autoridad es ilegítimo, es decir, arbitrario, cuando:
a) La autoridad no es com-

múnul consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la emisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública. También se podrá presentar acción de amparo contra los particulares, cuando su conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso. Para la acción de amparo no habrá inhibición del juez que deba conocerla y todos los días serán hábiles.

petente para expedirlo o el acto excede de sus atribuciones establecidas en la Constitución o en la ley; o,
b) No se ha expedido con las solemnidades sustanciales exigidas por la Constitución o la ley. Un acto de un concesionario o delegatorio de una autoridad pública es ilegítimo cuando excede de las atribuciones concedidas o delegadas y cuando no se ha expedido con las solemnidades sustanciales exigidas por la ley.

~ consagrado en la Constitución o en un tratado o convenio internacional vigente, y que, de modo inminente, amenace con causar un daño grave. También podrá interponerse la acción si el acto o la omisión hubieren sido realizados por personas que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de una autoridad pública.

También se podrá presentar acción de amparo contra los particulares, cuando su conducta afecte grave y directamente un interés

comunitario, colectivo o un derecho difuso.

Para la acción de amparo no habrá inhibición del juez que deba conocerla y todos los días serán hábiles.

NOTA: LA LEY DEL CONTROL CONSTITUCIONAL NO ESTABLECE NINGUNA EXCEPCIÓN RESPECTO

Art.2.- Particularmente la acción de amparo no procede y se la rechazará de plano cuando se le interponga respecto de:
a) Los actos normativos

NOTA: LA CONSTITUCIÓN NO ESTABLECE NINGUNA EXCEPCIÓN EN CUANTO A LOS ACTOS

DE LOS ACTOS
LEGÍTIMOS QUE
PUEDEN SER
OBJETO DE LA
ACCIÓN DE
AMPARO.

expedidos por una autoridad pública tales como orgánicas y ordinarias decretos -leyes, decretos, ordenanzas, estatutos, reglamentos y resoluciones de obligatoriedad general (erga omnes), ya que para suspender sus efectos por violación de la Constitución, en el fondo o en la forma, cabe la acción de inconstitucionalidad que debe proponerse ante el Tribunal Constitucional;

b) Los actos de gobierno, es decir de aquellos que implican ejercicio directo de una atribución constitucional, dictados en el ejercicio de una actividad indelegable, y que tengan alcance o efecto general;

c) Las decisiones judiciales adoptadas en un proceso, inclusive las emitidas por órganos de la administración que actualmente ejercen funciones jurisdiccionales y que deban incorporarse a la Función Judicial en virtud del precepto constitucional de la unidad jurisdiccional;

d) La reparación del derecho lesionado, cuando pueda reclamarse a través de las garantías constitucionales de hábeas corpus y de hábeas data,

LEGÍTIMOS
QUE PUEDEN
SER OBJETO DE,
LA ACCIÓN DE
AMPARO.

o a través del amparo de libertad previsto en el Código de Procedimiento Penal; y,

e) Los casos en que, de manera anterior o simultánea, el accionante haya interpuesto, para hacer valer sus derechos, otra clase de acción distinta a la del amparo. En la petición el accionante, bajo juramento, afirmará no haber propuesto ninguna otra acción de esa naturaleza.

Art. 47.- Son competentes para conocer y resolver el recurso de amparo, cualquiera de los jueces de lo civil o los tribunales de instancia de la sección territorial en que se consume o pueda producir sus efectos el acto ilegítimo violatorio de los derechos constitucionales protegidos.

También podrá interponerse el recurso ante juez o tribunal de lo penal, en días feriados fuera del horario de atención de juzgados y tribunales, 2.....m circunstancias excepcionales, que deben ser invocadas

Art. 5.- La acción de amparo deberá proponerse ante alguno de los jueces o tribunales determinados en el artículo 47 de la Ley de Control Constitucional, del lugar en que se haya consumado o fuere a producir sus efectos el acto impugnado, y según lo que dicha norma establece.

Cuando hubiere varios jueces la competencia se radicará por sorteo que se efectuará inmediatamente después de presentada la acción.

En los días feriados o fuera del horario de atención de juzgados o tribunales, la acción será conocida y resuelta por el Juez Penal

por el solicitante y calificadas por dicho juez o tribunal, en los cuales radicará entonces la competencia privativa de la causa.

En ningún caso habrá inhibición del juez o tribunal ante el cual se interponga el amparo, salvo cuando entre éstos y el peticionante existan incompatibilidades de parentesco y otras señaladas en la ley.

Art.48.- Podrán interponer el recurso de amparo, tanto el ofendido como el perjudicado, por sí mismo, por intermedio de apoderado o a través de agente oficioso que justifique la imposibilidad en que se encuentra el afectado y ratifique posteriormente su decisión en el término de tres días, el Defensor del Pueblo, sus adjuntos y comisionados en los casos señalados en la Constitución y la ley o cualquier persona, natural o jurídica, cuando se trata de la protección del medio ambiente.

de turno, quien previamente que motiven la presentación ante él, debidamente invocadas y acreditadas por el accionante.

Art. 7.- Cuando la acción se proponga a nombre de una colectividad el accionante deberá acompañar al escrito única la prueba de la legitimidad de su intervención .. Cuando la acción se deduzca por una persona como agente oficioso de otra, se acompañará la prueba sobre la imposibilidad física del ofendido o perjudicado de obrar por sí mismo. Cuando la acción de amparo sea patrocinada por el Defensor del Pueblo, éste señalará en su escrito inicial la identidad de la persona a quien patrocina y acompañará el requerimiento hecho por ésta para que intervenga a su

nombre. Este requisito no será exigible cuando el Defensor del Pueblo, obrando de oficio, deduzca la acción de amparo por supuesta violación de los derechos referidos en los Arts. 83 y 92 de la Constitución Política de la República.

Art. 49.- En el mismo día en que se plantee el recurso de amparo, el juez o tribunal, convocará por una sola vez y mediante comunicación escrita, a las partes para ser oídas en audiencia pública a celebrarse dentro de las veinticuatro horas subsiguientes, sin perjuicio de ordenar simultáneamente, de considerarse necesario, la suspensión de cualquier acción actual o inminente que afecte o amenace los derechos protegidos.

Art. 8.- El Juez o Tribunal, en su providencia inicial deberá admitir o no a trámite la acción de amparo propuesta, examinando para ello su procedencia. La inadmisión no se considerará inhibición del Juez.

Cuando se presente la acción por un agente oficioso y ésta sea admisible, en la primera providencia se requerirá que el ofendido o perjudicado ratifique al agente oficioso en el término de tres días. De no presentarse la ratificación se archivará el expediente. Una vez suspendidos, los motivos de inadmisión, la acción podrá ser presentada nuevamente.

Art. 9.- De admitirse la acción o trámite Y siempre que del análisis exhaustivo de sus fundamentos, en especial de la gravedad del daño que esté causándose o del daño posible,

se concluyen la necesidad de evitarlo, el Juez en su primera providencia suspenderá el acto impugnado. Tal suspensión será revocada si el Juez en su resolución niega el amparo, pero si 10 acepta la ratificará.

Art. 52.- La concesión del amparo será obligatoriamente consultada, para su confirmación o revocatoria ante el Tribunal Constitucional, ante el cual procederá también el recurso de apelación de la resolución que 10 deniegue, debiendo en uno u otro caso remitirse 10 actuado al superior dentro de las veinticuatro horas subsiguientes de ejecutoriada la resolución que admita o denie que el recurso.

El recurso de apelación deberá ser interpuesto una vez notificada al actor y ante de ejecutoriada la providencia, dicha notificación se hará en el domicilio señalado en la demanda de amparo.

Art. 10.- La resolución dictada por el Juez podrá ser apelada por cualquiera de las partes para ante el Tribunal Constitucional; pero el recurso se concederá solo en el acto devolutivo. Por tanto, se cumplirá 10 que el Juez hubiese decidido hasta cuando el Tribunal Constitucional resuelva otra cosa. De la decisión del Juez que concede el amparo no. habrá consulta.

Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez dictará la resolución, la cual se cumplirá de inmediato, sin perjuicio de que tal resolución pueda ser apelada para su confirmación o revocatoria, para ante el Tribunal Constitucional.

NOTA: LA LEY DEL CONTROL CONSTITUCIONAL TAMBIEN TRATA ESTE TEMA, EN UN ARTICULO QUE NO SE INTERPRETA EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

Art. 6.- Las partes no podrán recusar a Juez ni suscitar incidente alguno. El Juez rechazará de pleno cualquier solicitud que tienda a retardar el ágil despacho de la causa.

No serán aplicables las normas procesales que se opongan a la acción de amparo, ni las disposiciones que tienden a retardar su ágil despacho.

NOTA: LA LEY DEL CONTROL CONSTITUCIONAL TAMBIEN TRATA ESTE TEMA, EN UN ARTICULO QUE NO SE INTERPRETA EN LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

Art. 11.- La violación de las normas constitucionales y legales aplicables a la acción de amparo por parte de los jueces o magistrados de instancia, constituye falta grave en el cumplimiento de sus deberes, que se juzgará conforme al artículo 13, numeral 1 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales en que pudieren haber incurrido: para así dar cumplimiento a lo dispuesto por el penúltimo inciso del Art. 95 de la Constitución.

La ley determinará las sanciones aplicables a las autoridades o personas que incumplan las resoluciones dictadas por el juez; y a los jueces y magistrados que violen el procedimiento de amparo, independientemente de las acciones legales a que hubiere lugar. Para asegurar el cumplimiento del amparo, el juez podrá adoptar las medidas que considere pertinentes, e incluso acudir a la ayuda de la fuerza pública.

LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA RESOLUCIÓN.- La Resolución cuya inconstitucionalidad se demanda violenta varias disposiciones de la Constitución, especialmente los artículos 24 numeral 13, 18, 119, 197, 199,272 Y 284, como pasamos a explicar a continuación.

SOBRE LA MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN Y SU REPROCHABILIDAD JURÍDICA. VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 24 NUMERAL 13 DE LA CONSTITUCIÓN.

La Constitución ha establecido el deber de motivación, cuya omisión constituye un vicio que ha dejado de ser meramente formal, para constituirse en verdadero elemento configurador de la voluntad de la administración, por lo cual la sanción jurídica en caso de omisión es la de nulidad.

- 5.1.1. Tal como lo ha señalado la Segunda Sala de este Tribunal en el caso *42D-RA-99*⁶, una de las importantes innovaciones de nuestro actual ordenamiento constitucional es el que establece la necesidad de que los actos de los poderes públicos se encuentren debidamente motivados. Por motivación, como ha expresado Manuel María Díez (Derecho Administrativo, Tomo 11, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1976, pág. 258) debe tomarse la expresión de las razones que han llevado al órgano administrativo a dictar el acto, como también a la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho que preceden y lo justifican. Un acto no es formalmente perfecto y por lo tanto intangible, si no está motivado, pues la circunstancia de que la administración no obra arbitrariamente, sino en los límites que el ordenamiento jurídico legal le impone, hace imprescindible que sus decisiones expresen los motivos de hecho y de derecho que concurren para determinar su legitimidad. La Constitución así lo ha ordenado en el artículo 24 numeral 13:

“Las resoluciones de los poderes públicos que afecten a las personas, deberán ser motivadas.
No habrá tal motivación si en la resolución no

⁶ Dictado como consecuencia de la acción planteada por la empresa Macrotech Cia. Ltda., en contra del Gerente de Autoridad Portuaria de Guayaquil, fallo suscrito por los doctores, Mantilla y Castro de diciembre de 1999.

se enunciaran normas o principios jurídicos en que se hayan fundado, y si no se explicare la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.”⁷

- 5.1.2 La motivación de una resolución debe comprender tanto los antecedentes o presupuestos de hecho y las razones jurídicas que la determinaron. Tanto los unos como los otros deberán constar en el documento en que se materialice la decisión de manera que los interesados los puedan conocer directamente. Como puede observarse, la motivación de los actos de los poderes públicos y más aún cuando ellos efectúen los derechos de las personas, es hoy en día un principio que informa todo el ordenamiento jurídico.
- 5.1.3 Como bien señala Carda de Enterría, en su Curso de Derecho Administrativo, Tomo 1, Civitas, sexta edición, pág. 541, la motivación no se cumple con cualquier fórmula convencional; por el contrario, la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión.

La motivación no se cumple con cualquier fórmula convencional: por el contrario, la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión.

- 5.1.4 Sobre este asunto existe ya jurisprudencia constitucional la misma que, además, se ha formado precisamente dentro de anteriores amparos, así en el caso 022-RA-97 y en el caso 834-98-RA. En efecto, en el caso 834-98-RA el Tribunal ha expresado que, “por otra parte, como afirma el profesor José María Bocquera, en su obra “El Acto Administrativo”, Editorial Civitas S.A.A, 1988, pág. 257: “No se motiva un acto si sólo se refieren los hechos y fundamentos de derecho, tenidos en cuenta para adoptarlo. Resulta necesario expresar el razonamiento que, a partir de aquellos, se ha seguido para tomar la decisión”.

⁷ El resaltado es nuestro.

“No se motiva un acto si sólo se refieren los hechos y fundamentos de derecho, tenidos en cuenta para adoptarlo. Resulta necesario expresar el razonamiento que, a partir de aquellos, se ha seguido para tomar la decisión”.

5.1.5 Precisamente consignar la pertinencia de la aplicación de los fundamentos jurídicos a los presupuestos de hecho es lo que la Constitución exige de las resoluciones de los poderes públicos. Por ello es que si se analiza la motivación de la resolución que se impugna, aparece claramente que únicamente se han referido los fundamentos de hecho y de derecho, sin explicar en modo alguno la pertinencia y lo que es más, sin señalar con precisión los fundamentos de hecho. En efecto, la motivación seguida, si bien es lógicamente bien estructurada, en modo alguno es aceptable, por lo cual es jurídicamente reprochable. No basta con decir que se han producido fallos contradictorios. Es preciso que se señalen cuáles son esos fallos contradictorios, sobre qué puntos de derecho, cuáles son las tesis en contradicción, cuál es el razonamiento seguido para optar por una u otra. En fin, de la lectura de la motivación de la resolución no parece en modo alguno una explicación que sustente o justifique cada una de las interpretaciones que se efectúan. Así por ejemplo, ¿cuál es el proceso de razonamiento que permite afirmar a la Corte Suprema que los actos de gobierno no son susceptibles de amparo? Sin duda no hay ninguna explicación, por lo cual la parte resolutive es absolutamente arbitraria.

⁸ La aceptabilidad de la resolución es la tesis del finlandés Aarnio para demostrar cuándo un proceso de razonamiento racional es al mismo tiempo razonable, en el entendido de que un proceso lógico no es suficiente para la interpretación jurídica. Aarnio sostiene en “LO RACIONAL COMO RAZONABLE”, publicación del Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, páginas 28, 29 Y 30, que la responsabilidad del juez se ha convertido cada vez más en la responsabilidad de justificar sus decisiones. La base para el uso del poder por parte del juez reside en la aceptabilidad de sus decisiones y no en la posición formal que él pueda tener. A través de la justificación es como el decisor crea la credibilidad en la que descansa la confianza que los ciudadanos tienen en él. Es correcto afirmar entonces que la decisión puede ser totalmente comprensible sólo sobre la base de razones justificatorias y es así también como la parte perdedora aceptará el resultado si la decisión está basada en razones adecuadas. La presentación de la justificación es uno de los más importantes medios para asegurar la certeza jurídica en la sociedad y reafirma la creencia en el derecho y en la administración de justicia.

5.1.6 Más grave es sin embargo que se cite como fundamento jurídico una disposición que ni siquiera es aplicable a la intención perseguida, cual es la de interpretar en definitiva la institución del amparo constitucional. Nos referimos al artículos 15 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, el cual dejó de regir en 1978.

5.1.7 Si se revisa el proceso de razonamiento seguido por la Corte Suprema y que aparece en la motivación de la resolución que se impugna, no cabe duda de que es desde el punto de vista de la lógica formal incuestionable; sin embargo, al partir de supuestos incorrectos, tal razonamiento aún cuando lógicamente correcto, es jurídicamente inaceptable y por tanto reprochable, por lo cual la motivación no cumple con los supuestos del artículo 24 numeral 13 de la Constitución.

5.2 DE LA COMPETENCIA DE LA H. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA PARA INTERPRETAR LA LEY.

5.2.1 La Constitución de la República señala en el artículo 119 que:

“Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la ley ... “

5.2.2 En esta norma se consagra el denominado principio de legalidad, en virtud del cual toda actuación de la Administración Pública debe tener como fundamento la atribución de potestades públicas. Es decir, una norma de rango Constitucional o legal debe atribuir a las instituciones, organismos y funcionarios la potestad para que sus actuaciones puedan obligar a los administrados. Es lo que se denomina la competencia, concepto que constituye el concepto rector de la actuación de los poderes públicos. La competencia se mide a razón de la materia, del territorio, del tiempo y de las personas.

5.2.3 El principio de legalidad, propio de un Estado de derecho, surge para evitar que la Administración Pública actúe sin mediar limitación de ningún tipo. De este modo y en virtud del principio, la Administración debe encuadrar su actuación a la ley y al derecho. Así el derecho se convierte en el límite de la actuación

de la Administración Pública. Como bien afirman Carda de Enterría y Tomás-Ramón Fernández en el Tomo 1 de su Curso de Derecho Administrativo, sexta edición, página 422, “La Administración es una creación abstracta del Derecho y no una emanación personal de un soberano y actúa sometida necesariamente a la legalidad, la cual, a su vez, es una legalidad objetiva, que se sobrepone a la Administración y no un mero instrumento ocasional y relativo de la misma, y por ello también tal legalidad puede ser invocada por los particulares mediante un sistema de acciones, expresión del principio de libertad que la Revolución instaura, y que revela cómo dicha legalidad viene a descomponerse en verdaderos derechos subjetivos”.

5.2.4 Según lo señala el artículo 118 de la Constitución, son instituciones del Estado “Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativas, Ejecutivas y Judicial”. La Corte Suprema de Justicia es, según lo contempla el artículo 198 numeral 1 de la Constitución, un “Órgano de la Función Judicial”. En consecuencia, el artículo 119 de la Constitución antes citado, le es plenamente aplicable. Ello significa que el ejercicio de atribuciones por parte de la H. Corte Suprema de Justicia, está supeditado a lo que la Constitución y la ley determinen.

5.2.5 Pues bien, ¿qué es lo que la Constitución y la ley determinan?

Analicemos las competencias de la Corte Suprema de Justicia en el tema que nos ocupa. Para entenderlas en debida forma, es necesario tener presente que la interpretación jurídica exige un análisis y consideración de una serie de factores, que incluyen el análisis textual de las disposiciones, los precedentes existentes, la doctrina constitucional, el razonamiento lógico, la aceptabilidad de la decisión, la vivencia constitucional, la intención de los autores, el análisis en perspectiva, los fines perseguidos, el principio de separación de poderes y de los pesos y contrapesos.

⁹ “The Living Constitution”, según la expresión norteamericana, mecanismo de interpretación típico de los Estados Unidos según el cual “Basados en las situaciones cambiantes y en las lecciones de la experiencia, la adaptación de la Constitución viva nos aproxima al reconocimiento de que la Constitución es más que un documento político y legal y que su interpretación debe y puede ser influenciada por los valores diarios del presente y por la suma de la experiencia americana”. Vid. ROSSUM ANO TARR, “AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW”, Vol., 5. edición, Ed. Bedford and Martin’s, New York, 1999.

Revisemos entonces los antecedentes de las competencias y situémonos en 1967. Analizaremos dos conceptos fundamentales: la unificación de las decisiones judiciales como consecuencia de fallos contradictorios y la interpretación ante las dudas sobre la inteligencia de la ley.

5.2.6 En la Constitución ecuatoriana de 1967, se contemplaron las dos situaciones: la posibilidad de que existan fallos contradictorios y la posibilidad de que existan disposiciones que generen dudas en su aplicación. Las dos posibilidades no son concurrentes. Es decir, o existen fallos contradictorios, o existen dudas sobre la inteligencia de la ley. Y son situaciones incompatibles fundamentalmente porque la segunda es el efecto de la primera. Es decir, si existen fallos contradictorios, es como consecuencia de que la ley que poco clara, tanto así que s09t'e un mismo punto, dos juzgadores distintos la entienden de diversa manera. La Constitución de 1967 les dio, por esta razón, un tratamiento diferenciado. Así, el artículo 205, dispuesto que “Son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia : “ ... 3ª.-Dictar-en caso de fallos contradictorios sobre un mismo punto de Derecho-la norma dirimente, la cual en lo futuro tendrá carácter obligatorio mientras la Función Legislativa no determine lo contrario”. Esta misma Constitución de 1967, en el artículo 135 otorgó en cambio competencia al Congreso dividido en Cámaras para: “Elaborar las leyes e interpretarlas, con carácter generalmente obligatorio; “

5.2.7 Como se sabe, interpretar una leyes desentrañar su verdadero sentido y alcance; en caso de duda respecto del verdadero sentido de una norma. En 1967, la facultad de su interpretación era privativa del Congreso; y, en casos de fallos contradictorios, la facultad para dictar la norma dirimente correspondía a la Corte Suprema de Justicia.

5.2.8 Sin embargo, con la ruptura del orden democrático y sin la existencia de Congreso, se expidió en 1974 la Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional, la cual otorgó a la Corte Suprema una doble facultad. La primera, la de dictar la norma dirimente en casos de fallos contradictorios; la segunda, la de interpretar la ley, en casos de duda u oscuridad. Para ello se dictaron dos artículos: el 14 y 15. Es evidente que esta segunda atribución le fue otorgada en razón de que no existía Congreso Nacional yen

consecuencia alguien tenía que interpretar la ley. Este siempre rigió hasta 1978 en que el Ecuador retornó al régimen democrático.

- 5.2.9 Con el regreso al orden democrático, la Constitución de 1978 le devolvió al Congreso Nacional la facultad de interpretar la ley, dejando a la Corte Suprema la atribución de dictar la norma dirimente en casos de fallos contradictorios. Puesto que la facultad de la Corte Suprema de Justicia prevista en la Ley Orgánica de la Función Judicial para interpretar la ley en casos de oscuridad o duda resultad a incompatible con el nuevo texto constitucional, la facultad que la Ley Orgánica de la Función Judicial de 1974 le confirió a la Corte Suprema para interpretar las normas oscuras, cesó, en razón del principio de jerarquía y control del orden jurídico que la propia Constitución de 1978 se encargó de plasmar en el artículo 137: “ La Constitución es la ley suprema del Estado. Las normas secundarias y las demás de menor jerarquía deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales. No tienen valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con la Constitución o alteraren sus prescripciones” ..
- 5.2.10 En consecuencia, a partir de 1978’ cesó la facultad de la Corte Suprema de Justicia prevista en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Función Judicial. Téngase en cuenta en este punto el principio de separación de poderes y de pesos y contrapesos al que antes hacíamos referencia. Una misma facultad no puede estar atribuida a dos Órganos constitucionales distintos.
- 5.2.11 Con este antecedente, llegamos a 1998, la misma que mantiene la situación de 1967 y la de 1978. En efecto, el artículo 197 le confiere a la Corte Suprema la facultad de expedir la norma dirimente en casos de fallos contradictorios. Pero al hacerlo introduce un elemento adicional, que modifica incluso el artículo 14 de la Ley Orgánica de la función Judicial. El texto de la actual Constitucional específica que tal facultad no la puede ejercer la Corte Suprema en cualquier caso de fallos contradictorios, sino únicamente en aquellos de última instancia y siempre que hayan sido dictados por Salas de Casación de la Corte Suprema, por las Cortes Superiores o por las Tribunales Distritales. Yeso por la sencilla razón de que en última instancia se pueden corregir las

actuaciones de los jueces inferiores, por lo que únicamente cuando en última instancia se producen estas contradicciones es que la Corte Suprema puede actuar. El mecanismo está previsto fundamentalmente en razón de la descentralización de la administración de justicia, que ha establecido Cortes Superiores y Tribunales Distritales en diversas circunscripciones territoriales. Y, tratándose de Salas de Casación, fundamentalmente en razón de las materias que se dicta. Así, por ejemplo, si la forma de computar los plazos es diferente tratándose de apelaciones entre una Sala de lo Civil y una de lo Laboral: Art. 197. “La Corte Suprema de Justicia en pleno, expedirá la norma dirimente que tendrá carácter obligatorio, mientras la ley no determine lo contrario, en caso de fallos contradictorios sobre un mismo punto de derecho, dictados por las Salas de Casación, los Tribunales Distritales a las Cortes Superiores”.

5.2.12 Esta facultad, que modifica la consignada en el artículo 14 de la ley Orgánica de la Función Judicial, tiene por objeto afianzar la seguridad jurídica en los fallos de última instancia, de tal manera que los criterios de la Función Judicial sean uniformes. No tendría sentido ni abonaría a favor de la seguridad jurídica que una Sala de Casación en materia civil siga ciertos criterios distintos a los de otra Sala también de lo civil; o que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil adopte resoluciones distintas a las del Tribunal de Portoviejo o de Cuenca. O que incluso la Corte Superior de Guayaquil actúe en diferente forma que la de Quito. Aún en los casos señalados, como hemos señalado, no cualquier fallo contradictorio de los Tribunales Distritales o de las Cortes Superiores puede ser objeto de la facultad que la Constitución le concede a la Corte Suprema, sino únicamente aquellos que causan ejecutoria. Esto simplemente porque si los fallos contradictorios se producen en los Tribunales Distritales, y son objeto de casación, será la Corte Suprema la encargada de uniformar los criterios, razón por la cual si los fallos de los Tribunales Distritales o de las Cortes Superiores no son definitivos y en consecuencia pueden corregirse en las Salas de Casación, la Corte Suprema no puede ejercitar esta facultad excepcional de interpretación obligatoria.

5.2.13 Lo anterior nos conduce a afirmar que aún en el supuesto de que se hubiera fundamentado jurídicamente la resolución impugnada en

el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, la misma es viciada, en razón de que tratándose de la institución del amparo constitucional, ni las salas de Casación ni las Cortes Superiores son competentes para sustanciarlas y fallar, por lo que la única opción de fallos contradictorios podría producirse tratándose de resoluciones de los Tribunales Distritales, las cuales no causan ejecutoria y no son definitivas en razón de que sus decisiones pueden ser apeladas ante el Tribunal Constitucional, que es el Órgano competente para uniformar, a través de los fallos del Pleno, la aplicación de las normas relacionadas con la Acción de Amparo.

5.2.14 De lo anterior resulta que la H. Corte Suprema de Justicia carece de competencia constitucional para dictar normas dirimientes tratándose de Acciones de Amparo Constitucional. O lo que es lo mismo el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Función Judicial no le otorga competencia de la Corte Suprema de Justicia para expedir normas dirimientes en casos de fallos contradictorios si se trata de amparos constitucionales y que no estando vigente el artículo 15 de la misma Ley Orgánica, la Corte Suprema ha actuado sin competencia, por lo cual la resolución dictada es contraria a la Constitución, por inobservar los artículos 119, 197 u 274.

5.2.15 Si se analiza el texto de la resolución impugnada se constatará que empieza afirmando que “... se han suscitado dudas sobre la inteligencia de la ley del Control Constitucional, en la referencia a la acción de amparo, por interpretaciones contradictorias de algunas de sus disposiciones, efectuadas por tribunales y jueces que integran la Función Judicial”. De este texto se coligen dos errores fundamentales: el primero, que se confunde el efecto de los fallos contradictorios con la causa, es decir, se afirma que se han producido dudas por aplicaciones contradictorias. Ya explicamos antes este error. El segundo, que se afirma que las interpretaciones contradictorias primen de fallos de Tribunales y jueces. Ya hemos dicho que el artículo 197 de la Constitución no permite la expedición de la norma dirimente tratándose de fallos de jueces. La inconstitucionalidad entonces es manifiesta. Es curioso que la Corte Suprema no haya intentado aplicar el artículo 14 de la ley Orgánica de la Función Judicial y por el contrario haya citado un artículo que no forma más parte del ordenamiento jurídico, por las

razones que antes hemos expuesto y que más bien haya desconocido la vigencia del artículo 130 numeral 5 de la Constitución que confiere competencia privativa al Congreso Nacional para interpretar las leyes, desconociendo de esa forma el principio de separación de poderes al que ya hemos hecho referencia.

5.2.16 Una situación adicional se produce cuando se decide interpretar la Ley del Control Constitucional. Como se sabe, dicha ley fue dictada según el texto de la Constitución anterior a 1998. No obstante, varias de las disposiciones que se interpretan recogen fielmente el texto que consta en el artículo 95 de la Constitución actual. Por supuesto el tenor literal no es exacto, pero el sentido es prácticamente el mismo. Por esta razón, interpretar la ley de Control Constitucional en aquellos aspectos que conceptualmente son idénticos a los del artículo 95 de la Constitución, constituye en realidad una interpretación constitucional, lo cual es facultad privativa del Congreso Nacional, en razón de lo dispuesto en el artículo 130 numeral 4 de la Constitución, por lo que al obrar como lo ha hecho, la Corte Suprema ha invadido competencias del Órgano legislativo y con ello ha violentado el principio de la separación de poderes, lo cual convierte a la resolución que se impugna en inconstitucional.

5.3. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y LA FALTA DE COMPETENCIA DE LA CORTE SUPREMA EN ESTA MATERIA

5.3.1 Argumentos adicionales para sustentar esta demanda la encontramos en el Derecho Constitucional y en la doctrina. Como es sabido, la doctrina ha distinguido tres sistemas en los orígenes del control de la constitucionalidad: el americano, que se plasma en el famoso caso *Marbury vs. Madison*, de 1803; el político, originario de Francia, que concretó en el Consejo de Estado y Constitucional la “tarea de evaluar la supremacía de la carta superior del Estado”¹⁰; y, el mixto, ideado por Kelsen, a través de la creación de una Corte Constitucional. La justicia constitucional, en su segunda etapa, reconoce los sistemas difusos, concentrados y mixtos. En el primero, cualquier juez tiene la “potestad de revisar

¹⁰ Vid. Gozafni Osvaldo, en “LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL, Garantías, Proceso y Tribunal Constitucional”, Depalma, Buenos Aires, 1994, páginas 12-16.

la adecuación normativa a la carta fundamental¹¹; en el segundo, la facultad está reservada al Tribunal Constitucional¹²; y en el tercero, la aplicación de la Constitución debe ser efectuada por cada juez en las causas que juzga, quienes incluso pueden inaplicar al caso particular un precepto que consideran inconstitucional, debiendo en ese caso elevar un informe al Tribunal Constitucional para que emita un pronunciamiento obligatorio de carácter general. Precisamente este último es el sistema que rige en el Ecuador. En efecto, tal como lo señala el artículo 274 de la Constitución:

“Cualquier juez o tribunal, en las causas que conozca, podrá declarar inaplicable, de oficio o petición de parte, un precepto jurídico contrario de las normas de la Constitución o de los tratados y convenios internacionales, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido. Esta declaración no tendrá fuerza obligatoria sino en las causas en que se pronuncie. El juez, tribunal o sala presentará un informe sobre la declaratoria de inconstitucionalidad para que el Tribunal Constitucional resuelva con carácter general y obligatorio”.

- 5.3.2 Como se observa, en el Ecuador el máximo intérprete de la Constitución es el Tribunal Constitucional. ¿Podría, luego de la lectura -de esta disposición, sostenerse con fundamento que en los casos contradictorios que surjan de la aplicación del amparo constitucional la dirimencia le corresponde a la H. Corte Suprema de Justicia y no al Tribunal Constitucional? Si la H. Corte Suprema de Justicia carece de facultad para declarar inaplicable un precepto contrario a la Constitución con carácter general, ¿podrá determinar con carácter general cómo ha de interpretarse la Constitución y la Ley en casos de Amparo? La respuesta es obvia. Considérese además que como bien lo afirmó el doctor J. Luis Luna Gaibor¹³,
..... la acción de amparo, no es de ma-

11 *Ibidem*, página 17

12 El caso español es un buen ejemplo de este sistema, como lo ha señalado muy bien Eduardo Carda de Enterría, en “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”, editorial Civitas, Madrid, 1985, página 60.

13 En la acción de amparo constitucional”, publicado en la obra colectiva “Derecho Constitucional para Fortalecer la Democracia Ecuatoriana”, publicación del Tribunal Constitucional financiada por la Fundación Konrad Adenauer, 1999, página 413.

nera alguna -una controversia judicial-, y ni los jueces ni los tribunales de instancia actúan en él con potestad judicial con arreglo al principio de unidad jurisdiccional. Lo hacen por delegación del Tribunal Constitucional, que les confiere la Constitución y la Ley del Control Constitucional. Hay que insistir en el principio de que este recurso constitucional, concebido y garantizado por la Carta Magna no es de manera alguna una controversia judicial, y es exclusivamente la efectiva protección que la Constitución y su Órgano de Control, el Tribunal Constitucional, confiere a la persona que ha sido agredida por un acto ilegítimo de la autoridad pública. No se trata de una contienda judicial y por lo mismo, ni el juez delegado ni el Tribunal Constitucional, bien por Sala o bien en Pleno, puede ni está facultado o para aplicar la -sana crítica-, debiendo dictar sus resoluciones con apego estricto a la Carta Suprema”.

5.3.3 La Resolución que con esta demanda se cuestiona constituye una actuación de la H. Corte Suprema de Justicia fuera del ámbito de su competencia, que desconoce la existencia de la jurisdicción constitucional en el Ecuador y que aborda campos reservados por la propia Constitución al Congreso Nacional y al Tribunal Constitucional.

5.4 EL ARTÍCULO 15 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

5.4.1 Hemos dicho que en la Resolución que se cuestiona la H. Corte Suprema de Justicia cita como fundamento jurídico pida su actuación el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, es decir, excluye cualquier en competencia constitucional para dictada. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Función Judicial, dictada cuando en el Ecuador no se había regulado la acción de amparo constitucional ni se había adoptado el sistema de control mixto de constitucionalidad, e incluso ni siquiera existía Constitución¹⁴, tampoco le otorga a la H. Corte competencia para dictar la norma dirimente tratándose de acciones de esta natura-

¹⁴ La Ley Orgánica de la Función Jurisdiccional, como inicialmente se la denominó, se publicó en el Registro Oficial del día 11 de septiembre de 1974, cuando el Ecuador vivía un régimen de facto.

naturaleza, como paso a demostrar. La Ley Orgánica de la Función Judicial señala en el artículo 15 lo siguiente:

“La misma facultad anterior tendrá la Corte Suprema, en los casos de duda u oscuridad de las leyes, la que podrá ejercitada, sea por propia iniciativa o a pedido de las cortes superiores. La resolución que dice tendrá igual vigor que la que se dictare en casos de fallos contradictorios, y regirá desde su publicación en el Registro Oficial”.

5.4.2 En el caso que analizamos, no existe ni duda ni oscuridad de las leyes, o al menos, no se ha señalado tal hecho en los fundamentos de la Resolución que se cuestiona. Para entender el ejercicio de esta atribución se torna inevitable acudir al artículo 14 de la misma ley, cuyo tenor es el siguiente:

“En los casos en que la Corte Suprema expidiere fallos contradictorios sobre un mismo punto de derecho, los Ministros jueces y el Ministro Fiscal, que serán convocados inmediatamente después de ocurrida la discrepancia, dictará por mayoría de votos conformes, la disposición que será generalmente obligatoria, mientras no se disponga lo contrario por la Ley. La” resolución se dará, a más tardar, dentro de quince días de hecha la convocatoria y se publicará en el Registro Oficial”.

5.4.3 El ejercicio de esta facultad exige que se hallan dictado fallos contradictorios en la Corte Suprema de Justicia, que la resolución cuente con la presencia del Ministro Fiscal, que se la adopte máximo 15 días después de la convocatoria y que la convocatoria se haya efectuado inmediatamente después de ocurrida la discrepancia.

5.4.4 Pues bien, la H. Corte Suprema señala en la Resolución que se han suscitado dudas sobre la inteligencia de la Ley de Control Constitucional, en lo referente a la acción de amparo, por interpretaciones contradictorias de algunas de sus disposiciones, efectúa-

das por Tribunales y jueces que integran la Función Judicial. Es decir, se plantea una dual situación: primero, la existencia de fallos contradictorios; segundo, que como consecuencia de tales fallos contradictorios se han presentado dudas en la aplicación de la ley. No obstante, en la resolución no se citan cuales son los fallos contradictorios ni en qué consiste, ni se señala si los fallos contradictorios han merecido un pronunciamiento definitivo del Tribunal Constitucional, cuyo caso existiendo un pronunciamiento del máximo Órgano de control constitucional, la duda evidentemente desaparece.

- 5.4.5 La situación dual obliga a determinar cuál es la norma aplicable, si la del artículo 14 o la del artículo 15 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, en el supuesto no consentido de que este artículo estuviera vigente. Es evidente que una misma situación no puede dar lugar al ejercicio de una u otra facultad. O existen fallos contradictorios, en cuyo caso la norma aplicable es la del artículo 14, o sin existir fallos contradictorios, existen dudas sobre la interpretación de una norma. Respecto del primer caso, la facultad de expedir la norma dirimente se recoge en la Constitución de 1998. En el segundo, la facultad carece de sustento constitucional y por el contrario, se la otorga de manera privativa al Congreso Nacional, en el artículo 130 numeral 5. Por tanto, la Corte Suprema de Justicia no tiene en la actualidad competencia para expedir normas de carácter general que interpreten una ley. La facultad existe para dictar tales interpretaciones generales únicamente en casos de fallos contradictorios, según lo establece el artículo 197 de la Constitución. La explicación es sencilla: la facultad de interpretar la ley con carácter obligatorio, en casos de duda sobre su inteligencia, le fue conferida cuando no existía Congreso Nacional; al restaurarse el régimen democrático, tal facultad le fue devuelta al Congreso Nacional, perdiéndola de manera definitiva la H. Corte Suprema, a la que se le reservó la facultad de expedir las normas dirimientes únicamente en casos de que existieran fallos contradictorios, en aquellas materias de orden estrictamente jurisdiccional y no constitucional, ya que es tales casos, la competencia la ostenta el Tribunal Constitucional.

5.5 LA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN

- 5.5.1 La interpretación efectuada por la Corte Suprema de Justicia tiene relación con la Acción de Amparo Constitucional. Esta acción

tiene por objeto garantizar la vigencia de los derechos que la Constitución consagra y debe prosperar cuando se cumplen los supuestos previstos en la Constitución y en la ley. En caso de duda sobre su contenido, alcance y medidas de protección, la Constitución ordena que deberá estarse a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Así, el artículo 18 expresamente lo señala en el inciso segundo:

“En materia de derechos y garantías constitucionales, se estará a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos”.

5.5.2 De la lectura de esta disposición aparecen claramente dos aspectos: el primero, que la interpretación debe favorecer la efectiva vigencia de los derechos protegidos; el segundo, que no es posible exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley para el ejercicio de estos derechos.

Sostener que el amparo no procede tratándose de actos políticos o de gobierno y de alcance general y que en ese caso se requiere de forma previa una declaratoria de inconstitucionalidad constituye abrir una puerta a la arbitrariedad y volver a situar a los ciudadanos en una situación de indefensión.

5.5.3 El primer aspecto ha sido desconocido por la Corte Suprema. Para ello basta revisar los artículos 2 y 3 de la Resolución, en los cuales se limitan los actos de las autoridades públicas que pueden ser objeto de amparo, circunscribiéndolos a los denominados actos administrativos. Tanto la Constitución cuanto la Ley del Control Constitucional se refieren a los actos ilegítimos, concepto que abarca a cualquier actuación de los poderes públicos. Sostener que tratándose de actos políticos o de gobierno o de alcance general requiere de forma previa una declaratoria de inconstitucionalidad constituye abrir una puerta a la arbitrariedad y volver a situar a los ciudadanos en una situación de indefensión. Imaginemos que mediante un acto normativo de carácter general se contempla una sanción para determinada conducta y se dispone

que en caso de infracción la sanción se aplicará sin juicio previo. A todas luces aquello es inconstitucional. Sin embargo, si un funcionario quiere aplicar tal norma, en criterio de la Corte Suprema no cabe el amparo y será necesario que primero se demande la inconstitucionalidad, con lo cual, hasta obtener tal declaratoria, el ciudadano ya habrá sufrido el daño, que es precisamente lo que el amparo trata de evitar. La situación que referimos no es extraordinaria. Basta con revisar el acuerdo No. 036 dictado por la Subsecretaria de Recursos Pesqueros, publicado en el Registro Oficial No. 158 de 23 de septiembre de 1997, en cuyo artículo 5 de señaló que “Las aletas de tiburón que se deseen exportar sin el cumplimiento de las disposiciones antes señaladas, serán decomisadas e incineradas sin más fórmula de juicio”, disposición que inobserva la reserva de ley para tipificar infracciones y desconoce las garantías del debido proceso. Como se aprecia, la resolución que se impugna dejaría en indefensión a los ciudadanos frente a las arbitrariedades de los poderes públicos, lo cual es contrario al artículo 18 de la Constitución.

5.5.4 Respecto del segundo aspecto que señalamos, esto es, la prohibición para exigir requisitos no previstos en la Constitución o la ley para exigir el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución, no puede dejar de observarse que uno de los más importantes derechos que la Constitución reconoce es el de la tutela judicial efectiva, que se regula en el artículo 24 numeral 17, según el cual:

“Toda persona tendrá derecho a acceder a los órganos judiciales y a obtener de ellos la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, sin que en caso alguno quede en indefensión ..“ .

5.5.5 El derecho a la tutela judicial efectiva ha quedado limitado y restringido a partir de que la Corte Suprema de Justicia dictó la resolución cuya inconstitucionalidad se demanda. En efecto, en el artículo 2 de la Resolución cuestionada, se dispone a los jueces de instancia la obligación de rechazar la acción cuando se la interponga sin que preceda el juramento de que no se han presentado otras acciones distintas a la de amparo para lograr la reparación del derecho desconocido. Este requisito no consta ni en

la Constitución, artículo 95, ni en la Ley del Control Constitucional. Es más, la obligación del juramento, según lo ordena la Ley del Control Constitucional, procede exclusivamente respecto de la no presentación de otras acciones de amparo. Por tanto, el requisito que la Corte Suprema de Justicia ha impuesto no sólo que es absolutamente contrario a la Ley del Control Constitucional, sino que implica la imposición de un requisito incompatible con la regla de interpretación del inciso segundo del artículo dieciocho de la Constitución. Es evidente que si se sigue el mandato de la Corte Suprema de Justicia, muchas situaciones quedarían en la indefensión, especialmente porque los plazos de caducidad que contemplan otras leyes y especialmente la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el artículo 65, operarían inexorablemente, ya que como es sabido no existe acción de amparo que se despache en menos de tres meses, que es precisamente el término previsto en la última ley citada para incoar una acción contencioso administrativa. Es evidente que existen situaciones en las cuales es posible que la Acción de Amparo no prospere, pero no por esa circunstancia debe cerrarse definitivamente la posibilidad de acudir a otros órganos de la administración de justicia. Como se sabe, en materia procesal y constitucional la diversidad de interpretaciones que pueden efectuarse son múltiples, por lo que intentar la vía del amparo para reparar o evitar se cometan daños o se violen derechos no puede significar al mismo tiempo el cierre de otras vías procesales. Rechazado un amparo, por ejemplo en caso de que no se evidencie el daño grave no significa que el acto dictado debe permanecer incólume. A lo mejor el acto ilegítimo, en apreciación de los jueces o del Tribunal no provoca un daño grave. Sin embargo, ese mismo acto puede ser contrario a la ley, por lo que sí es posible intentar una acción contencioso administrativa de forma paralela, para evitar precisamente que caduque o prescriba la acción. Lo anterior queda de manifiesto de la propia redacción del artículo tres de la Resolución que se cuestiona, inciso final, según el cual, la gravedad del daño debe ser calificada por el juez según las reglas de la sana crítica, disposición que por una parte demuestra lo difícil de valorar tal significativo elemento para que la acción de amparo prospere y por otro lado demuestra una vez más que el introducir el criterio de interpretación según la sana crítica, se inobserva el artículo 18 de la Constitución que exige una interpretación de manera que se favorezca la efectiva

vigencia de los derechos y garantías que la Constitución consagra, aspecto que además ya fue comentado al citar al doctor Luna Gaibor.

5.5.6 En el artículo 4 de la resolución se vuelve a restringir el entendimiento de la norma, al determinarse cuándo un acto es ilegítimo, para lo cual se señala únicamente la falta o exceso de competencia y la falta de solemnidades exigidas en la ley. Sin embargo y como se sabe, tratándose de actos de la Función Ejecutiva, los requisitos de validez del acto no constan ni en la Constitución ni en la ley, sino en el estatuto de la Función Ejecutiva, los cuales son muchos más amplios que la falta de competencia o falta de solemnidades sustanciales. La interpretación efectuada es aparte de restrictiva, confusa, ya que la ley no determina con carácter general cuáles son las solemnidades sustanciales de los distintos tipos de actuaciones de los poderes públicos. La interpretación por tato es restrictiva y confusa, inobservando en consecuencia el artículo 18 de la Constitución.

5.5.7 En el artículo 5, establece la obligación de que la competencia de los jueces se establezca por sorteo. Tal interpretación no tiene sustento ni en el artículo 95 de la Constitución ni en la Ley del Control Constitucional. Incluso, es contraria al principio de celeridad e inmediatez de la acción que se recoge en el artículo 95, y que como es sabido, si el amparo busca evitar un daño o remediar de manera inmediata el que se está produciendo, al imponer la obligación del sorteo se retrasa considerablemente el conocimiento de los jueces sobre la acción planteada. En el mismo artículo se impone la obligación del juez penal de calificar de forma previa al conocimiento de la acción, las circunstancias excepcionales que motivan la presentación ante él, situación que no se exige ni en el artículo 95 ni en la Ley de Control Constitucional.

5.5.8 El artículo 6 es una repetición de la Ley del Control Constitucional, por lo que no se entiende la razón de su inclusión.

5.5.9 En el artículo 7 se exige un requisito no previsto ni en la Constitución ni en la Ley que se interpreta, esto es, la de acompañar al escrito inicial la prueba de la legitimidad de la intervención del accionante, lo cual es contrario al artículo 18 de la Constitución.



- 5.5.10 En el artículo 8 se crea la figura de la administración de la acción, lo cual no está previsto ni en la Constitución ni en la Ley del Control Constitucional.
- 5.5.11 En el artículo 9 se repite la norma constitucional respecto de la suspensión de los efectos del acto impugnado, por lo cual no se entiende lo que se pretende interpretar.
- 5.5.12 En el artículo 10 se repite la norma constitucional, por lo que más allá que lo que se dice en este artículo es correcto, no se entiende qué es lo que interpreta.
- 5.5.13 Finalmente en el artículo 11, se especifica que la violación de las normas constitucionales o legales sobre el amparo se considerarán faltas graves en el cumplimiento de los deberes de los jueces, lo que dará lugar a una posible destitución, interpretación que más allá de ser extensiva en materia sancionadora, lo cual está reñido con los principios que orientan la interpretación en esta materia, constituye una declaración que no forma parte de los supuestos fallos contradictorios que se citó como fundamento para dictar la resolución, por lo cual constituye el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Función Judicial que como hemos visto no forma ya parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

6. PRETENSIÓN

- 6.1 Con esta demanda solicitamos se declare la inconstitucionalidad de la resolución dictada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que interpreta la Acción de Amparo Constitucional y que aparece publicada en el Registro Oficial No. 376 de 27 de julio del 2001, por violentar los artículos 24 numeral 13, 18, 119, 197, 199, 272 Y 284 de la Constitución, según ha quedado explicado, de conformidad con la competencia que el artículo 276 numeral 1 de la Norma Suprema confiere al Tribunal Constitucional.

7. NOTIFICACIÓN

- 7.1 Recibiremos notificaciones en el casillero No. 238 del Tribunal Constitucional. Individual o conjuntamente efectuaremos el patrocinio de esta acción.

Es justicia, etc.,

Ab. } OFFRE CAMPAÑA MORA
REG. 6998 C.A.G.

AB. RICARDO FERBER VERA
REG. 7365 C.A.G.