

LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN PROCEDE RESPECTO DE DECISIONES JUDICIALES

*Sheyla Guerrero Cedeño**

RESUMEN:

La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional consagrada en la Constitución de la República, que permite la defensa de los derechos constitucionales en circunstancias en que un auto, resolución o sentencia definitiva dictada por un juez de la Función Judicial, por acción u omisión haya violado los derechos; existiendo acciones efectivas para el ejercicio de los mismos. Así se consagra por voluntad del propio constituyente para las controversias sobre violación de derechos constitucionales por las autoridades judiciales y el principio de la doble instancia judicial, a los cual se agrega la eventual revisión de fallos vía protección constitucional extraordinaria por parte de la Corte Constitucional, o sea se configura un verdadero derecho constitucional para reclamar de las autoridades judiciales una conducta de obediencia estricta a los derechos constitucionales de los ciudadanos; impugnando una resolución de la Corte Nacional de Justicia o de cualquier otro juez, cuando sea inconstitucional.

El objetivo es el análisis de la normativa constitucional y su aplicación en los fallos de la Corte Constitucional del Ecuador.

PALABRAS CLAVES:

Derechos Constitucionales, Garantías Jurisdiccionales, Procedencia de la acción, Corte Constitucional, Decisiones judiciales (sentencias y autos definitivos).

* Abogada (UCSG, 1993). Doctora en Jurisprudencia (UCSG, 2007). Curso de Gobernabilidad y Gerencia Política (UCSG, 2004). Cursando Maestría en Administración Pública con Mención en Desarrollo Institucional. Profesora de Derecho Político y Derecho Civil Personas. Autora de Textos Didácticos para el SED-UCSG. Asesora Legal de la Comisión del Tránsito del Guayas. sheylajecenia@hotmail.com

SUMARIO:

I.- Conceptualización de las garantías y su diferencia con los derechos consagrados en la Constitución.- II.- Objeto de la Acción Extraordinaria de Protección como garantía jurisdiccional.- III.- Análisis de la normativa para efectos de su aplicación.- IV.- Procedencia de la Acción Extraordinaria de Protección.- V.-Diferencias entre la Acción Ordinaria de Protección y Acción Extraordinaria de Protección.- VI.- Revisión de fallo expedido por la Corte Constitucional, relacionado con la improcedencia de esta acción, por tratarse de acto administrativo.-VII.- Conclusiones.

I. Conceptualización de las garantías y su diferencia con los Derechos consagrados en la Constitución

II.

Las garantías son medios de seguridad creados a favor de las personas, con el objeto de que se dispongan del medio para hacer efectivos los reconocimientos de un derecho, así las garantías están dadas para amparar los derechos.

Las garantías son los medios o instrumentos jurídicos, establecidos para asegurar el libre ejercicio de los derechos, es decir estas garantías son previstas para proteger a los derechos cuando estos son vulnerados, por lo tanto sirven de freno contra la arbitrariedad y la ilegalidad (5).

El Título Tercero, en su Capítulo Tercero, de la Constitución de la República, contiene las garantías jurisdiccionales, tratándose de una normativa constitucional procesal; esto significa que, aun cuando la enunciación y ejercitación de la acción sean de naturaleza procesal, igual estamos en el ámbito de lo constitucional.

Las garantías jurisdiccionales tienden a convertirse en los medios judiciales más idóneos, a través de los cuales, las personas tienen una alternativa principal y directa, siempre que se cumplan con los requisitos contemplados en la propia Carta Magna y el la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En la publicación titulada "La vigencia de las garantías constitucionales del debido proceso", su autor, el Dr. John Almeida Villacís, cita

La diferencia entre derecho y garantía tal como es abordada por el Dr. Carlos Salmon Alvear, quien en su obra intitulada: "El Régimen Procesal del Amparo Constitucional en el Ecuador", afirma: "Los Derechos son aquellas facultades, cualidades o valores atribuidos -necesaria mente- a las personas, a fin de que éstas cuenten con las condiciones indispensables para su debida subsistencia y desenvolvimiento. Estas potencialidades son reconocidas como consustanciales para su titular, independientemente de cualquier tipo de consideración particular". En lo referente a las Garantías, explica que "son aquellos medios procesales con los cuales se asegura el cumplimiento, respeto o reintegro de los derechos constitucionales, frente a los atentados - eventuales o no- que pudiesen ejecutar respecto de ellos las autoridades públicas, con lo que se lograría, la plena eficacia de aquellos. Es decir, la Garantía sigue al Derecho como la sombra al cuerpo, y se constituye en su escudo protector". (7).

El concepto de garantía, según el autor antes mencionado, Dr. John Almeida, se sustenta en la idea de seguridad y confianza que deben presidir las relaciones jurídicas. El desenvolvimiento de una sociedad en un Estado de Derecho descansa sobre un conjunto de garantías y seguridades enunciadas en la Carta Magna, en la mayoría de los casos como declaraciones programáticas, y desarrolladas en determinadas leyes, que posibilitan las interrelaciones de los ciudadanos con el Estado y la de los ciudadanos entre sí. De tal manera que en toda sociedad que se ufana de vivir en democracia, aquellos derechos que son inherentes a cada uno de sus miembros, sus respectivas garantías y el Estado de Derecho.

Las garantías jurisdiccionales que contempla la Carta Magna en vigencia constituyen restricciones a la acción y omisión de las autoridades públicas contempladas en el artículo 225 de la propia Constitución, haciéndose extensivo a los particulares, en el caso, de acción ordinaria de protección, cuando presta servicios públicos impropios, o si actúa por delegación o concesión. Así mismo, tienden a impedir la extralimitación de los poderes públicos en general, cuando se han violado derechos constitucionales.

Las garantías constituyen una tutela efectiva para que los derechos amparados por nuestra Carta Magna, no sean meros postulados.

III. Objeto de la Acción Extraordinaria de Protección como garantía jurisdiccional

La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional consagrada en la Constitución de la República, que permite la defensa de los derechos constitucionales en circunstancias en que un auto, resolución o sentencia definitiva dictada por un juez de la Función Judicial, por acción u omisión haya violado los derechos; existiendo acciones efectivas para el ejercicio de los mismos.

Los jueces, en su actuar, a través de los autos, resoluciones y sentencias definitivas dictadas en un proceso, unas veces por acción y en otras por omisión, violentan los derechos constitucionales de las personas; ante esta situación, el artículo 94 de la Constitución de la República preceptúa que “la acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos”, igual disposición consta en el artículo 437 *ibídem* y en el Art. 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; no se especifica ni se hace discriminación alguna; en consecuencia, se entiende que esta acción procede contra todos estos pronunciamientos judiciales fueren en materia civil, penal, laboral, administrativa, entre otras ramas del derecho; cuando se hubiere violado, por acción u omisión, los derechos reconocidos en la Constitución. (4).

Si a una persona se le violentan sus derechos constitucionales y el debido proceso al acceder a la administración de justicia, esta acción lo protege como lo indica la Corte Constitucional, “hacer justicia significa reparar el daño causado y hacer efectiva la responsabilidad del Estados y eventualmente la del juez, si se diera el caso. La indemnización por error judicial se debe presentar no como un acto caritativo del Estado, sino como un aspecto y hecho de justicia”. (Sentencia de la Corte Constitucional No. 007-09-SEP-CC, caso No. 0050-08-EP, del 19 de mayo del 2009, publicado en el R.O. 602 del 1 de junio del 2009). (9)

“La garantía de esta acción extraordinaria se hace extensiva no solo a acciones, sino también a omisiones, entendiendo aquella como el dejar de hacer algo teniendo la obligación jurídica de hacerlo, lo cual aplicado a la institución en estudio, armoniza la obligatoriedad de todo funcionario público y de los particulares a respetar la Constitución y las normas

contenidas en ella, en donde se incorporan tanto las normas del debido proceso como los derechos que nos asisten a las personas" (sentencia de la Corte Constitucional publicada en el Registro Oficial No. 18 del 3 de septiembre del 2009). (9)

Esta acción tiene como propósito la protección a favor de quien sea víctima de un derecho constitucional; así se consagra por voluntad del propio constituyente para las controversias sobre violación de derechos constitucionales por las autoridades judiciales y el principio de la doble instancia judicial, a los cual se agrega la eventual revisión de fallos vía protección constitucional extraordinaria por parte de la Corte Constitucional, o sea se configura un verdadero derecho constitucional para reclamar de las autoridades judiciales una conducta de obediencia estricta a los derechos constitucionales de los ciudadanos; impugnando una resolución de la Corte Nacional de Justicia o de cualquier otro juez, cuando sea inconstitucional.

Sin control constitucional sobre las sentencias se carecería de un necesario proceso institucional y ordenado de afianzamiento de la pirámide de la Constitución respecto del resto del ordenamiento jurídico; siendo importante, la inclusión de la Función Judicial, como ocurre con las otras Funciones del Estado, en el control del cumplimiento de los derechos constitucionales; funciones consideradas como instrumentos para la realización de los fines estatales; de tal manera que evitar que las sentencias y autos definitivos eviten el control constitucional sería una especie de renuncia a la misión del Estado Constitucional de derechos, democrático, soberano como consta en el artículo primero de la Carta Magna.

La doctrina en general, señala que la acción extraordinaria de protección se la debe utilizar como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, por la supuesta violación de un derecho constitucional por acción u omisión en una sentencia o auto definitivo dictado por la Corte Nacional de Justicia, o por los jueces en el ejercicio de sus funciones, por tanto, el examen de cualquier sentencia judicial no debe ignorar que debe privilegiar el derecho sustancial por cuanto constituye el fin principal de la administración de justicia, de tal manera que la validez de una decisión judicial de carácter procesal debe necesariamente juzgarse a partir del problema de fondo del derecho sustantivo a cuya

resolución ella se enderece, pues hay que tener en cuenta que los fundamentos constitucionales de la acción extraordinaria de protección, no se limita a los derechos constitucionales y a las reglas del debido proceso señaladas en la Carta Magna, sino también a los derechos humanos señalados en los Tratados Internacionales sobre esta materia. De esta manera, el Ecuador exige un sistema judicial previsible con instituciones transparentes, justas y efectivas.

La jurisdicción constitucional busca asegurar que todos los poderes públicos, entiéndase los contemplados en el artículo 225 de la Constitución, sujeten sus actos a las normas, valores y principios constitucionales; por cuanto, antes de la vigencia de la Constitución del 2008, ya estaba establecido el amparo respecto de actos públicos, excluyéndose las decisiones judiciales.

IV. Análisis de la normativa para efectos de aplicación

Cuando aún no entraba en vigencia la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (R.O. 52, 22/X/2009), que en su artículo 60 establece el término para acción, señalando término máximo de 20 días contados desde la notificación de la decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional, para quienes fueron parte; y, para quienes debieron serlo, el término correrá desde que tuvieron conocimiento de la providencia; se plantearon demandas de acción extraordinaria de protección de sentencias y autos definitivos que habían sido dictados hace muchos años atrás; siendo mi criterio coincidente con quienes manifestaban que debía ser utilizado como una garantía respecto de las sentencias y autos definitivos expedidos con posterioridad a la vigencia de la Constitución del 2008, prevaleciendo la seguridad jurídica.

La disposición antes citada, como otras contempladas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que regulan las distintas garantías jurisdiccionales señalan términos, entendiéndose que sólo correrán los días hábiles (8); sin embargo, la Constitución en el artículo 86, numeral segundo, letra b) indica que "serán hábiles todos los días y horas", lo que significaría una contradicción, también trae un inconveniente de carácter práctico, por cuanto al ser todos los jueces garantistas de derechos constitucionales, no todos laboran "todos los días y horas", volviéndose en ocasiones, inaplicable tal norma

constitucional, cuando se tiene que presentar una apelación (en la acción ordinaria de protección) o la demanda de acción extraordinaria de protección; cuando nos vemos en la necesidad de solicitar al secretario del juzgado respectivo que recepte la demanda luego de las 18H00 (culminación de jornada de trabajo), si se trata de un lunes a viernes, y más difícil aún, siendo un sábado, domingo o día festivo; de pronto, estas ineficacia de la norma desaparezca cuando se cuente con los juzgados en materia constitucional, los que deberán hacer turnos, como ocurre con los juzgados penales y de tránsito.

Otra norma importante que se necesita conocer al momento de ejercer la presente acción, son los requisitos de la demanda que constan en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y señala los siguientes:

1. La calidad en la que comparece la persona accionante.
2. Constancia de que la sentencia o auto está ejecutoriada.
3. Demostración de haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado.
4. Señalamiento de la judicatura, sala o tribunal del que emana la decisión violatoria del derecho constitucional.
5. Identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial.
6. Si la violación ocurrió durante el proceso, la indicación del momento en que se alegó la violación ante la jueza o juez que conoce la causa.
- 7.

Por otra parte, nos podemos encontrar frente a una contraposición de normas, cuando el artículo 94 de la Constitución dispone que se “interpondrá ante la Corte Constitucional”; sin embargo, el artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, indica que será presentada ante la judicatura, sala o tribunal que dictó la decisión definitiva; éste ordenará notificar a la otra parte y remitir el

expediente completo a la Corte Constitucional en un término máximo de cinco días.

Mientras no entraba en vigencia la Ley Orgánica las demandas estaban dirigidas a los miembros de la Corte Constitucional y se la presentaba ante aquella; sin embargo, a partir del vigencia de la mencionada ley se niega la recepción, pese a que por el principio de supremacía constitucional se la debería recibir; más aún, si cumple con los requisitos contemplados en el Art. 94 de la Constitución; pudiendo darse una posible vulneración de derechos, cuando se la llegara a presentar el último día.

IV.- Procedencia de la Acción Extraordinaria de Protección

La Función Judicial, a través de sus distintos órganos, son los que dictan autos y sentencias, y tal como consta redactado en el artículo 94 de la Constitución en concordancia con el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se entiende que solamente contra dichas piezas procesales cabe esta acción y no contra las pronunciadas por otros órganos que están fuera de ellas; lo que tiene coherencia con el artículo 191 de la referida Ley Orgánica que dispone, que entre las funciones del Pleno de la Corte Constitucional, en su letra d) consta resolver sobre las acciones extraordinarias de protección de derechos en contra de decisiones de la justicia ordinaria e indígena.

La propia Corte Constitucional lo declaró en uno de sus fallos (Sentencia de la Corte Constitucional No. 007-09-SEP-CC, caso No. 0050-08-EP, del 19 de mayo del 2009, publicado en el R.O. 602 del 1 de junio del 2009) (9), resolviendo: "En síntesis, se puede decir que la acción extraordinaria de protección procede cuando haya intervenido un órgano judicial; cuando dicha intervención haya tenido lugar en el juicio; cuando en el juicio se haya resuelto una cuestión justiciable mediante sentencia o auto definitivo; cuando el fallo cause agravio; cuando en el fallo se hayan por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución o Tratados Internacionales vigentes en el país, referentes a derechos humanos o a las reglas del debido proceso; (...) y, cuando el fallo o auto impugnado, sea una sentencia o auto definitivo de iguales características, vale decir definitivo; esto es, que la violación por acción u omisión de derechos reconocidos en la Constitución, en la sentencia o auto definitivo, sea

consecuencia directa de dicha sentencia o auto expedido por un órgano de la Función Judicial, violación que se deduzca manifiesta y directamente de la parte resolutoria de la sentencia, ya que esto es lo que realmente vincula y produce efectos reales”.

La misma Corte Constitucional en el fallo antes citado, concluye que “la acción extraordinaria de protección sólo puede alegarse contra sentencias o autos expedidos por órganos de la Función Judicial que pongan fin al proceso”.

No obstante, lo antes resuelto, la misma Corte Constitucional en la sentencia No. 005-09-SEP-CC, dentro del caso No. 0112-09-EP, de fecha 14 de mayo del 2009, y publicado en el Registro Oficial No. 602 de 1 de junio del 2009, conoció y resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por Mady Elena Gallardo Cadena, Directora Provincial de Manabí del PRIAN contra la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Electoral, y de conformidad con el Art. 217 de la Constitución, este órgano pertenece a la Función Electoral y tiene personería jurídica propia, por lo que debió aplicarse el criterio de que “la acción extraordinaria de protección sólo puede alegarse contra sentencias o autos expedidos por órganos de la Función Judicial que pongan fin al proceso”; no debió ser admitida a trámite.

En otro caso ocurrió similar situación, y es en el identificado con el número 0399-09-EP, del 24 de septiembre del 2009, con la sentencia No. 023-09-SEP-CC, la Prefecta de Esmeraldas y la Procuradora Síndica del H. Consejo Provincial del Guayas, presentan acción extraordinaria de protección contra el auto del 15 de abril del 2009, dictado por el Inspector Provincial del Trabajo de Esmeraldas, mediante el cual se dispone el embargo a las cuentas del Gobierno Provincial de Esmeraldas que mantiene en el Banco Central del Ecuador, o en cualquier otra entidad, por la cantidad de US\$4.521.945,51, por considerar que dicho auto viola derechos constitucionales; en el que la Corte Constitucional resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección, por existir vulneración de los derechos constitucionales de tutela efectiva, imparcial y expedita; derecho al debido proceso, y a la seguridad jurídica; además, dejar sin efecto el auto del 15 de abril del 2009, dictado a las 16H20, por el Inspector Provincial del Trabajo.

La acción extraordinaria de protección tiene como propósito la anulación de una decisión judicial, debiendo fijarse límites o parámetros para su pertinencia; es por esto, que la Corte Constitucional debe revisar para su admisión si se cumple con dos requisitos: 1) que se trate de sentencias y autos firmes y ejecutoriados; y 2) que el accionante demuestre que en el juzgamiento, sea por acción u omisión, se ha violado el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución de la República.

Para su procedencia debe observarse lo siguiente:

- 1) Que exista una violación contra un derecho constitucional, sea por acción u omisión; en los casos en que tiene por destinatario al juez, en su función de interpretar y aplicar el derecho y que a su vez generen obligaciones, de hacer o de no hacer, cuyo incumplimiento no puede carecer de vías de exigibilidad en un Estado Constitucional de derechos y justicia social (Art. 1 Constitución).
- 2) Que la violación contra un derecho constitucional, sea por acción u omisión, se produzca en la parte resolutive de la sentencia, sin que exista otro mecanismo idóneo para reclamar la prevalencia del derecho constitucional violado.
- 3) Que la violación contra un derecho constitucional, sea por acción u omisión, pueda ser deducida de manera clara y directa, manifiesta, ostensible y evidente.
- 4) Que la violación contra un derecho constitucional, sea por acción u omisión, excluida la posibilidad de practicar pruebas, para determinar el contenido y alcance de la presunta violación a un derecho constitucional; y,
- 5)
6) Que no exista otro mecanismo idóneo de defensa judicial para reclamar el derecho constitucional violado, del que pueda predicarse la misma inmediatez y eficacia para la protección efectiva, idónea y real del derecho constitucional violado.

Como corolario, esta acción procede cuando ha intervenido un órgano judicial; cuando dicha intervención ha tenido lugar en el juicio;

cuando en el juicio se haya resuelto una cuestión justiciable mediante sentencia o auto definitivo; cuando el fallo cause agravio; cuando en el fallo se haya violado, por acción u omisión, derechos reconocidos en la Constitución o Tratados Internacionales vigentes para Ecuador, relacionados con derechos humanos o a las reglas del debido proceso; cuando esta acción se haya propuesto una vez que se han agotado los recursos ordinarios y extraordinarios que se puedan proponer dentro del término legal, a no ser que la falta de interposición de estos recursos no pueda ser atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional violado; cuando estos requisitos subsistan al momento en que la Corte Constitucional resuelva. Además, solo puede alegarse contra sentencias o autos expedidos por órganos de la Función Judicial que pongan fin al proceso.

La Corte Constitucional debe examinar si existen o no otros mecanismos de defensa judicial aplicables al caso; debe analizar los hechos en los que se basa la demanda y el alcance de derechos o garantías constitucionales violados y sin resultan debidamente incluidos todos los aspectos relevantes para la protección inmediata, eficaz y completa del derecho o garantía constitucional violada en el aspecto probatorio y el de la decisión del mecanismo alternativo de defensa; pues de no ser así, cualquier otro aspecto del derecho constitucional del actor no puede ser dictaminado por la Corte Constitucional a través de los procedimientos previstos para la protección, puesto que cualquier otra garantía que se reconozca carecería de sentido si no existe la posibilidad de ejercerla. (Sentencia de la Corte Constitucional No. 019-09-SEP-CC, caso No. 0014-09-EP, del 6 de agosto del 2009). (9)

V. Diferencias entre la Acción Ordinaria de Protección y la Acción Extraordinaria de Protección

VI.

De la revisión de los fallos de la Corte Constitucional del Ecuador, queda claramente establecido que la acción extraordinaria de protección al amparo del artículo 94 de la Constitución, edifica una múltiple garantía de protección a favor de la víctima de una violación de derechos constitucionales o del debido proceso, sea por acción u omisión, en sentencias o autos definitivos dictados por un órgano de la Función Judicial; por ende, cuando se refiere a un derecho constitucional violado por acción u omisión, su reclamo de tutela debe plantearse ante una

instancia diferente de la que se expidió el fallo presuntamente infractor; esto es, que en el caso de sentencias judiciales, la instancia distinta a la Función Judicial competente es la Corte Constitucional (Sentencia No. 019-09-SEP-CC, caso No. 0014-09-EP, del 6 de agosto del 2009).(9)

Mientras que la acción ordinaria de protección tiene por propósito obtener que a un sujeto se le restituya sus derechos reconocidos en la Constitución cuando se los hubieren violado; así el Art. 88 de la Carta Magna contempla que “tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca grave daño, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”. (1).

Por otra parte, guarda coherencia con el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que el objeto de la acción ordinaria de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y Tratados Internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las otras garantías jurisdiccionales, como la acción extraordinaria de protección. Deben concurrir estos requisitos: 1) violación de un derecho constitucional; 2) acción u omisión de autoridad pública o de un particular según la ley; y 3) inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger derecho violado.

En relación a la acción extraordinaria de protección es necesario precisar que su incorporación en el sistema de garantías de derechos, supera la expresa prohibición de procedibilidad de la acción de amparo contra decisiones judiciales, establecida en el artículo 95 de la Constitución Política de 1998. En efecto, la acción de amparo constitucional fue instituida para proteger a las personas de actos u omisiones, provenientes, en principio, de autoridades públicas y, en determinados casos, de particulares, como cuando estos prestaban servicios públicos o actuaban por delegación o concesión de autoridad pública o cuando su

conducta afectaba intereses comunitarios, colectivos o derechos difusos. El segundo inciso del referido artículo 95 de la Constitución Política disponía: "No serán susceptibles de acción de amparo las decisiones judiciales adoptadas en un proceso"; la prohibición dispuesta significaba que esta acción no procedía contra actos de los jueces en su actividad jurisdiccional, no así contra actos emitidos en la actividad administrativa de la Función Judicial. (6)

Encontramos que el objeto de la acción ordinaria de protección (antes amparo constitucional) es la acción u omisión de autoridad pública o de un particular según la ley, mientras que en la acción extraordinaria de protección son las decisiones judiciales, pues, la Constitución del 2008 implementó una acción para las actuaciones judiciales, debido a que la acción ordinaria de protección las excluye.

En virtud de las diferencias antes señaladas, es que la Corte Constitucional no debió admitir a trámite las demandas planteadas por Mady Elena Gallardo Cadena, Directora Provincial de Manabí del PRIAN contra la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Electoral; y, por la Prefecta de Esmeraldas y la Procuradora Síndica del H. Consejo Provincial del Guayas, contra el auto del 15 de abril del 2009, dictado por el Inspector Provincial del Trabajo de Esmeraldas, mediante el cual se dispone el embargo a las cuentas del Gobierno Provincial de Esmeraldas que mantiene en el Banco Central del Ecuador, o en cualquier otra entidad.

VII. Revisión de fallo expedido por la Corte Constitucional, relacionado con la improcedencia de esta acción, por tratarse de acto administrativo.

Existe un caso que fue aceptado a trámite, pero se desechó en resolución, prevaleciendo que el objeto de la acción interpuesta es una sentencia o auto definitivo de un órgano judicial, así transcribo algunas argumentaciones trascendentes de la Corte Constitucional para el período de transición:

Caso No. 0232-09-EP, planteado por Miguel Romeo Cruz Andrade, Gerente y Representante Legal de la Compañía EJECUTRANS S.A., en contra de la resolución expedida por el Ministerio de Transporte y

Obras Públicas el 7 de abril del 2009, por la que se deja sin efecto la resolución de la Dirección de Asesoramiento Legal de dicho Ministerio, expedida el 3 de diciembre del 2008.

La demanda presentada el 22 de abril del 2009, fue admitida a trámite el 06 de mayo del 2009 por la Sala de Admisión, la que ordena, como medida cautelar, la suspensión provisional de la resolución impugnada.

Mediante escrito presentado ante la Sala de Admisión el 13 de mayo del 2009, el Director de Asesoría Jurídica, delegado del Ministro de Transporte y Obras Públicas, solicita la revocación de la providencia de admisión por equivocación en el fundamento de la misma, ya que señala, en lo fundamental, que el acto impugnado no constituye una decisión judicial, la que solo corresponde a los órganos señalados en el artículo 178 de la Constitución, y el Ministro de Transporte y Obras Públicas no es juez ni toma decisiones judiciales; precisa que el artículo 88 de la Constitución consagra la acción de protección contra actos de la administración pública, aclarando que no corre para las decisiones judiciales, pero como la concepción de la nueva Constitución fue amparar los derechos fundamentales, inclusive frente a violaciones que se puedan dar en decisiones judiciales, se creó la acción extraordinaria de protección para posibles violaciones en el ámbito judicial exclusivamente.

Los señores Eduardo Soto y Raúl Zambrano, Presidente y Gerente de la Cooperativa de Transporte Río Toachi, respectivamente, Iván Pallaroso y Héctor Lozada, Presidente y Gerente de la Compañía Transmetro, respectivamente, y Erdulfo Valenzuela, Gerente de la Compañía Rumiñahui, comparecen en calidad de terceros interesados, en uso del derecho consagrado en el artículo 66, numeral 23 de la Constitución, y en lo esencial, con iguales razonamientos a los efectuados por el Ministro de Transporte y Obras Públicas, señalan que corresponde en derecho revocar íntegramente la providencia del 06 de mayo del 2009.

Pretensión: por considerar que la resolución impugnada es una resolución con fuerza de sentencia, ya que altera sus derechos, solicita el accionante que se deje sin efecto la resolución expedida por el Ministro de Obras Públicas el 07 de abril del 2009, dentro del recurso extraordinario de revisión planteado por Miguel Cruz Andrade, resolución que

declara la nulidad de la resolución del 03 de diciembre del 2008, que dio fin a la tramitación del recurso extraordinario, antes mencionado, que favorecía sus derechos, es decir, ratificaba la renovación de permiso y la concesión de rutas solicitadas por su representada, constantes en resolución del Consejo Provincial de Tránsito de Pichincha del 08 de febrero del 2006.

Pronunciamiento del Procurador General del Estado:

Alega improcedencia de la acción por cuanto el acto impugnado es una resolución emitida por el Ministro de Transporte y Obras Públicas, y el artículo 94 de la Constitución prescribe que la acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias y autos definitivos, y según el artículo 437 constitucional, esta garantía también procede contra resoluciones con fuerza de sentencia, sin que entre ellas estén las resoluciones expedidas por autoridad administrativa, como es el Ministro de Transporte dentro de los recursos administrativos. Solicita que se rechace la acción.

Consideraciones de la Corte Constitucional para emitir sentencia:

El Sistema de protección de derechos en la Constitución de la República:

La Constitución de la República ha diseñado un sistema de garantías de los derechos de las personas en tres ámbitos: a) Garantías normativas, es decir, a través de la obligación de todo órgano con potestad normativa de adecuar las leyes y más instrumentos normativos a los derechos previstos constitucionalmente y en instrumentos internacionales, y a aquellos necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos o nacionalidades; b) políticas públicas y servicios públicos, los que tanto en la formulación, ejecución y evaluación, como en su control, garantizarán el buen vivir, y todos los derechos serán reformulados en caso de que sus efectos vulneren o amenacen vulnerar derechos o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto; se realizarán con garantía de distribución equitativa y solidaria del presupuesto, y que en todas las fases de las políticas y servicios públicos se contará con la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; y, c) garantías jurisdiccionales

consistentes en acciones que las personas, de manera individual o colectiva, puedan interponer en tutela de sus derechos.¹

En relación a la acción extraordinaria de protección es necesario precisar que su incorporación en el sistema de garantías de derechos, supera la expresa prohibición de procedibilidad de la acción de amparo contra decisiones judiciales, establecida en el artículo 95 de la Constitución Política de 1998. En efecto, la acción de amparo constitucional fue instituida para proteger a las personas de actos u omisiones, provenientes, en principio, de autoridades públicas y, en determinados casos, de particulares, como cuando estos prestaban servicios públicos o actuaban por delegación o concesión de autoridad pública o cuando su conducta afectaba intereses comunitarios, colectivos o derechos difusos. El segundo inciso del referido artículo 95 de la Constitución Política disponía: “No serán susceptibles de acción de amparo las decisiones judiciales adoptadas en un proceso”; la prohibición dispuesta significaba que esta acción no procedía contra actos de los jueces en su actividad jurisdiccional, no así contra actos emitidos en la actividad administrativa de la Función Judicial.

En la actualidad, las decisiones judiciales pueden ser objeto de impugnación cuando exista violación, por acción u omisión, de derechos reconocidos constitucionalmente. El artículo 94 de la Carta Fundamental dispone que la acción extraordinaria de protección procede contra “(...) sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución y se interpondrá ante la Corte Constitucional”; dispone además, como requisito previo, el agotamiento oportuno de recursos ordinarios o extraordinarios. Si bien el artículo 437 de la Constitución, al tratar la estructura y funciones de la Corte Constitucional, establece que la acción extraordinaria de protección puede ser presentada contra sentencias, autos definitivos -deberá entenderse, consecuentemente, que se refiere a los autos que por poner fin a un proceso, tiene carácter de sentencia- y resoluciones con fuerza de sentencia, estas últimas, de ninguna manera pueden referirse a resoluciones, aunque sean definitivas y de última instancia en sede administrativa, por autoridades públicas distintas a las judiciales, pues el espíritu de la creación de la acción extraordinaria de protección fue la de proteger a las personas de actos u omisiones por los que en las decisiones judiciales resultaren lesionados sus derechos, entre ellos, el del debido proceso.

El artículo 88 de la Carta Fundamental dispone con absoluta claridad: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando existe una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación” (resaltado fuera del texto).

Esta nueva garantía de derechos se enmarca en la vocación garantista y en el definitivo carácter normativo de la Constitución que impone a todas las funciones, órganos y autoridades, actuar conforme los mandatos constitucionales. No sólo en nuestro país, sino en todos aquellos que han convertido a la Constitución en una verdadera norma, se hace imprescindible la adopción de medidas orientadas a controlar la sujeción de toda actividad pública a los contenidos constitucionales. En este mismo sentido opina Catalina Botero: “A partir de esta importante transformación, los distintos regímenes jurídicos han ido incorporando mecanismos eficaces para asegurar el sometimiento de todas las autoridades públicas a la constitución, es decir, para garantizar el control judicial de constitucionalidad de todos los actos jurídicos.”²

Mediante esta acción, pueden ser impugnadas sentencias y autos definitivos, adoptados en los procedimientos judiciales y cuando se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios interpuestos en el término legal. Estos requisitos, determinados en el artículo 94 de la Constitución, configuran una garantía de carácter subsidiario, pues es necesario agotar todos los medios de impugnación previstos en el ordenamiento procesal ecuatoriano.

No existe duda de que la naturaleza de esta acción es el control constitucional de las decisiones que se adopten en el ejercicio de la administración de justicia antes prohibida. Al respecto, esta Corte ha señalado: “La Constitución de la República del Ecuador, adoptada a partir del 20 de octubre del 2008, consagra para aquellas controversias sobre violación de derechos constitucionales por parte de las autoridades

judiciales, el principio de la doble instancia judicial, a lo cual se agrega esta acción de la eventual revisión de fallos (sentencias o autos definitivos) vía protección constitucional extraordinaria por parte de la Corte Constitucional. Vale decir que la acción extraordinaria de protección se configura como un verdadero derecho constitucional para reclamar y/o exigir una conducta de obediencia y acatamiento estricto a los derechos constitucionales de los ciudadanos por parte de las autoridades judiciales.

A manera de corolario, en esta parte, cabe señalar que la acción extraordinaria de protección nace y existe para proveer que la supremacía de la Constitución sea segura; para garantizar y resguardar el debido proceso, en tanto y en cuanto a su efectividad y resultados concretos, el respeto a los derechos constitucionales y para procurar la justicia; ampliándose, así, el marco del control constitucional. Es por ende una acción constitucional para proteger, precautelar, tutelar y amparar los derechos constitucionales que han sido violados o afectados por la acción u omisión en un fallo judicial (sentencia o auto definitivo) dictado por un juez.³ En definitiva, al sistema de protección de derechos se ha añadido la acción extraordinaria de protección, cuyo objeto, única y exclusivamente, constituyen las decisiones judiciales cuando estas vulneren derechos.

En definitiva, la Constitución entrega a los ciudadanos dos tipos de acciones para la tutela de derechos, que no sean la libertad y la información: a) la acción de protección para tutelar derechos vulnerados por actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales, por políticas públicas o por particulares cuando provoquen daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por concesión o delegación o si el afectado se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación⁴; y, b) la acción extraordinaria de protección para tutelar derechos vulnerados por decisiones de los jueces en los procedimientos en los que administran justicia. Cada una de estas acciones, consecuentemente, tienen objetivos específicos, jueces respectivos competentes y trámites especiales.

La relación de los administrados con las instituciones de la administración pública que regula el Estatuto en referencia, se desarrolla a través de procedimientos, reclamos y recursos administrativos previstos en el

mismo instrumento, los que pueden concluir con resoluciones de la administración, las que de ninguna manera pueden ser consideradas sentencias emitidas en ejercicio de la jurisdicción, definida ésta por el Código de Procedimiento Civil como el poder de administrar justicia, esto es "potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada, potestad que corresponde a los tribunales y jueces establecidos por las leyes",⁵ son, consecuentemente, resoluciones de carácter administrativo que, empero, pueden ser impugnadas en vía judicial.

Esta Corte debe precisar que pese a la inicial admisión de la demanda, la comprobación de que concurren los requisitos procesales puede abordarse o reconsiderarse en la Sentencia de oficio o a instancia de parte, a fin de garantizar el cumplimiento de los mandatos constitucionales y actuar de conformidad con los presupuestos procedimentales, así como garantizar seguridad jurídica a todas las personas usuarias del sistema de justicia constitucional, de manera que si se admitió a trámite una demanda, la comprobación de la falta de los presupuestos de procedibilidad puede dar lugar a un pronunciamiento de inadmisión, como en efecto decidirá esta Corte por encontrar que la resolución emitida por el Ministro de Transporte y Obras Públicas, impugnado en esta acción, no constituye auto o sentencia definitiva emitidas en un procedimiento judicial.

Conforme queda analizado, la Corte Constitucional es competente para conocer las acciones extraordinarias de protección, mediante las cuales se impugnan decisiones judiciales, en tanto que los jueces y juezas de la República son competentes para conocer las acciones de protección, mediante las cuales se impugnan actos de autoridad pública, en ambos casos, por vulneración de derechos de las personas. Se debe aclarar que tanto en la una acción como en la otra, es posible revisar las violaciones al debido proceso garantizado constitucionalmente, es decir, aquellas en las que se incurra en procesos judiciales o en procesos administrativos, pero como queda analizado, la revisión de estas violaciones se realiza, respectivamente, por los jueces, en acción de protección, o la Corte Constitucional, en acción extraordinaria de protección, conforme las competencias constitucionalmente otorgadas.

La clara determinación de competencias establecidas en la Constitución no sólo debe ser observada por las autoridades destinatarias a fin

de actuar conforme manda el artículo 226 de la Carta Fundamental, sino también por los administrados, con lo que garantizan la efectividad de sus pretensiones.

En la sentencia, se desecha la acción extraordinaria de protección presentada por el accionante, por no sujetarse a la normativa existente para estos casos, incumplir los requisitos de procedibilidad previstos en la Constitución de la República y, por tanto, haber equivocado la vía de reclamación; y, en consecuencia se deja sin efecto la providencia del 6 de mayo del 2009, emitida por la Sala de Admisión, en la parte relativa a la suspensión provisional de la resolución expedida por el Ministro de Transporte y Obras Públicas, el 7 de abril del 2009, por la que deja sin efecto la resolución de la Dirección de Asesoramiento Legal de dicho Ministerio, expedida el 3 de diciembre del 2008.

La sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con 8 votos a favor, de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote, Diego Pazmiño Holguín, Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia del doctor Fabián Sancho Lobato, en sesión del día martes catorce de julio de dos mil nueve.

VIII. Conclusiones

Una vez revisadas las normas constitucionales aplicables a la acción extraordinaria de protección respecto al objeto y procedencia de esta garantía jurisdiccional en conjunto con los fallos de la Corte Constitucional del Ecuador, se puede concluir lo siguiente:

- 1) Es una garantía jurisdiccional que tiende a convertirse en un medio judicial más idóneo, a través del cual, las personas tienen una alternativa principal y directa, siempre que se cumplan con los requisitos contemplados en la propia Carta Magna y el la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Constituyen una tutela efectiva para que los derechos amparados por nuestra Carta Magna, no sean meros postulados.

- 2) Es una garantía jurisdiccional consagrada en la Constitución de la República, que permite la defensa de los derechos constitucionales en circunstancias en que un auto, resolución o sentencia definitiva dictada por un juez de la Función Judicial, por acción u omisión haya violado los derechos; existiendo acciones efectivas para el ejercicio de los mismos.
- 3) Es un mecanismo que se plantea solamente contra dichas piezas procesales cabe esta acción y no contra las pronunciadas por otros órganos que están fuera de ellas; lo que tiene coherencia con el artículo 191 de la referida Ley Orgánica que dispone, que entre las funciones del Pleno de la Corte Constitucional, en su letra d) consta resolver sobre las acciones extraordinarias de protección de derechos en contra de decisiones de la justicia ordinaria e indígena.
- 4) Tiene como propósito la anulación de una decisión judicial, debiendo fijarse límites o parámetros para su pertinencia; es por esto, que la Corte Constitucional debe revisar para su admisión si se cumple con dos requisitos: 1) que se trate de sentencias y autos firmes y ejecutoriados; y 2) que el accionante demuestre que en el juzgamiento, sea por acción u omisión, se ha violado el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución de la República.
- 5) El objeto de la acción ordinaria de protección (antes amparo constitucional) es la acción u omisión de autoridad pública o de un particular según la ley, mientras que en la acción extraordinaria de protección son las decisiones judiciales, pues, la Constitución del 2008 implementó una acción para las actuaciones judiciales, debido a que la acción ordinaria de protección las excluye; igual situación ocurría con el otrora amparo constitucional. (6).
- 6) En definitiva, la Constitución entrega a los ciudadanos dos tipos de acciones para la tutela de derechos, que no sean la libertad y la información:
 - a) la acción de protección para tutelar derechos vulnerados por actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales, por políticas públicas o por particulares cuando provoquen daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por

concesión o delegación o si el afectado se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación⁴; y,

- b) la acción extraordinaria de protección para tutelar derechos vulnerados por decisiones de los jueces en los procedimientos en los que administran justicia. Cada una de estas acciones, consecuentemente, tienen objetivos específicos, jueces respectivos competentes y trámites especiales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- 1) Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, del 20 de octubre del 2008.
- 2) Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Segundo Suplemento al Registro Oficial No. 52, del 22 de octubre del 2009.
- 3) Reglamento de Sustanciación para la Corte Constitucional del Ecuador, Registro Oficial No. 127 del 10 de febrero del 2010.
- 4) Luis Cueva Carrión, Acción Constitucional Extraordinaria de Protección; Ediciones Cueva Carrión, Primera Edición 2010, Ecuador.
- 5) José García Falconí, La Corte Constitucional y la Acción Extraordinaria de Protección en la nueva Constitución Política del Ecuador; Ediciones Rodin, Primera Edición 2008, Ecuador.
- 6) Procesos Constitucionales en el Ecuador, Programa de Fortalecimiento de la Justicia Constitucional en el Ecuador (Quto-2005); artículo de Ramiro Rivadeneira Silva, páginas 132 a 135.
- 7) Revista Jurídica de Derecho Público de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- 8) Guillermo Cabanellas de Torres, Diccionario de Ciencias Jurídicas; Editorial Heliasta S.R.L., 2006.
- 9) Dirección electrónica de la Corte Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/>
- 10) http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=2