

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**  
**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**  
**ESCUELA DE DERECHO**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE**  
**LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**“LA DIRIMENCIA DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA**  
**INTERORGÁNICOS EN EL ECUADOR”**

**NOMBRE:**

**JORGE GONZALO FABARA ESPÍN**

**DIRECTOR:**

**DR. RAFAEL OYARTE MARTÍNEZ**

**QUITO D.M., 2009**

## **DEDICATORIA**

*A las innumerables generaciones de juristas probos que empuñando sus convicciones perseveran diariamente en medio de la intrincada y espinosa maraña del derecho ecuatoriano;*

*Ofrendo a la par este trabajo a mi familia en sentido amplio, de cuyos sacrificios para brindarme una escrupulosa formación, apoyo incondicional y fortaleza, les seré deudor por toda la vida.*

## AGRADECIMIENTOS

Como testimonio de mi gratitud, al término de ésta etapa universitaria deseo expresar un profundo reconocimiento a quienes con su guía, aliento, apoyo y comprensión han participado de forma decidida y generosa en mi formación, a quienes además entrego una promesa inquebrantable de desarrollo personal y crecimiento continuo: a mis devotos y ejemplares padres, a mis queridos hermanos, a mis preclaros maestros y demás nobles amigos. Sin la ayuda e inspiración de estas personas no hubiera podido lograrlo.

Quiero agradecer de forma particular a mi director de tesina, Dr. Rafael Oyarte Martínez, distinguido jurisconsulto que me concedió el honor de ser mi guía en la elaboración de éste trabajo. Por compartir sus amplios conocimientos, sus consejos y palabras generosas inspira en mí sincera admiración desde que lo conocí en las aulas hace más de un lustro.

Agradezco adicionalmente a la Srta. Inga Schallau por su colaboración desinteresada para obtener valioso material bibliográfico así como también por su gentil confianza. Finalmente mi gratitud a la PUCE por el memorable e invaluable período en que me acogió en su seno así como también por brindarme la oportunidad de formarme en Passau, Alemania, tiempo del que indudablemente también es fruto este trabajo.

*Detrás de cada línea de llegada, hay una de partida.  
Detrás de cada logro, hay otro desafío. En su conquista, siempre voluntades que se apuntalan entre sí. Gracias mil.*

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	vi
<b>I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES: DISPUTAS JURÍDICO- POLÍTICAS A GRAN ESCALA</b> .....	1
<b>1.1. APROXIMACIÓN</b> .....	1
1.1.1. Origen y desarrollo: inevitable consecuencia del ejercicio del poder.....	1
1.1.2. Recepción: Dirimencia de conflictos constitucionales en el Ecuador.....	5
<b>1.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONFLICTO CONSTITUCIONAL: DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA</b> .....	6
1.2.1. Conflicto Constitucional Territorial.....	7
1.2.2. Conflicto Constitucional Interorgánico.....	10
<b>1.3. ÓRGANOS FACULTADOS PARA INTERVENIR: PROTAGONISTAS Y POSIBLES PARTICIPANTES HABILITADOS</b> .....	11
1.3.1. La Constitución de 1998: Una visión histórica cercana.....	12
1.3.2. Constitución del 2008: Condicionada y hambrienta de desarrollo.....	13
1.3.3. Órganos constitucionales: en busca de un concepto material en la doctrina y el derecho comparado.....	17
1.3.4. Reglas de procedimiento de la Corte Constitucional para el período de transición: un intento prescindible.....	21
<b>II. PROCEDIMIENTO: REQUISITOS PARTICULARES DE UN MECANISMO QUE POSIBILITE UNA VERDADERA DECISIÓN JURISDICCIONAL</b> .....	22
<b>2.1. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD: PRESUPUESTOS PROCESALES DE FORMA AL PRESENTAR LA ACCIÓN</b> .....	22
2.1.1. Demanda en forma.....	24
2.1.2. Capacidad procesal (capacidad de actuación o <i>legitimatío ad processum</i> .....	25
2.1.3. Objeto procesal de la dirimencia de competencias.....	26
a) <i>Conflicto de competencias: ¿cuándo debe entenderse que existe</i> .....	28
b) <i>Conflictos negativos de competencia: tradicionalmente territoriales</i> .....	30
c) <i>La muerte cruzada: ¿un conflicto de constitucionalidad en sentido material</i> .....	31
2.1.4. Objeto del litigio: objeto procesal en sentido estricto.....	32
a) <i>Control de actos</i> .....	32
b) <i>Control de omisiones</i> .....	36
2.1.5. Plazo: tiempo adecuado para ejercer la acción.....	38
<b>2.2. REQUISITOS DE UNA SENTENCIA DE MÉRITO: PRESUPUESTOS PROCESALES DE FONDO</b> .....	40
2.2.1 Legitimación para obrar o material ( <i>legitimatío ad causam</i> ).....	40
a) <i>Legitimación ordinaria: afirmación de titularidad</i> .....	41
b) <i>Legitimación extraordinaria: sustitución procesal</i> .....	42
2.2.2. Necesidad de tutela: interés para obrar.....	44
2.2.3. La existencia de una voluntad del código político: determinación de la competencia vulnerada y con ello el parámetro del conflicto.....	46
<b>2.3. FUNDAMENTACIÓN: REVISIÓN DEL FONDO Y ESENCIA DE LA CONTIENDA</b> .....	47
<b>2.4. TRÁMITE ANTE EL ÓRGANO DE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL</b> .....	48
2.4.1. Trámite anterior: Ley de Control Constitucional (LCC) y Reglamento de Trámite de expedientes del Tribunal Constitucional (RTETC).....	48
2.4.2. Panorama actual: Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición (RPCC).....	49

## **TABLA DE CONTENIDOS**

<b>III. SENTENCIA: UN DESENLACE QUE INTEGRE Y ENGLOBE TELEOLÓGICAMENTE LAS PARTICULARIDADES DEL CONFLICTO.....</b>	<b>52</b>
<b>3.1. CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN .....</b>	<b>52</b>
3.1.1. Generalidades: elementos mínimos necesarios.....	52
3.1.2. Contenidos específicos en razón procedimiento: ¿es una mera declaración?....	54
3.1.3. Contenidos incidentales válidos.....	57
<b>3.2 EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DIRIMENCIA DE COMPETENCIAS.....</b>	<b>59</b>
3.2.1. Consecuencias comunes a las sentencias constitucionales.....	59
3.2.2. Vigencia especial de la decisión del caso concreto.....	59
3.2.3. Exequibilidad: Responsables de su ejecución y manejo de su incumplimiento..	61
<b>IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>63</b>
<b>V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.....</b>	<b>67</b>

## INTRODUCCIÓN

La confrontación constante e irracional entre los actores de poder del Estado bajo la lógica del más fuerte malogra la unidad estructural y funcional creada al servicio de los derechos humanos; el Ecuador conoce bien las consecuencias. El presente proyecto investigativo inscrito en el modelo concentrado de control constitucional aborda una temática que goza de poca difusión en nuestro medio pese a su expresa existencia en la normatividad sustantiva ecuatoriana desde hace más de una década: el procedimiento de dirimencia de competencias constitucionales. Por contrario, su uso habitual en otros ordenamientos jurídicos -especialmente europeos- ha hecho de éste procedimiento un objeto de estudio *básico* en las facultades de Derecho en razón de su adecuada utilidad para arribar a una solución legitimada de cuestiones problemáticas de la más alta dirección estatal. La escasa bibliografía nacional que se encuentra al momento respecto al tema completa el cuadro que nos motiva a hacer un aporte personal al indagar de la forma más exhaustiva posible este mecanismo jurisdiccional para que, así, su revisión ayude a entenderlo profundamente a cuantos se interesen en el tema, sin excluir, por supuesto, la posibilidad de futuras investigaciones armadas en su base.

Aclarar la potencialidad de esta atribución dispuesta en la Constitución podría abrir definitivamente las puertas a la institucionalidad en el Ecuador. Más allá de la coyuntura política actual, la experiencia nacional da numerosos ejemplos de atropellos al Código Político de turno que pudieron haber sido afrontados de haber mediado la acción de un cuerpo jurisdiccional que decidiera la problemática en Derecho. No obstante, la falta de conocimiento del alcance de esta competencia la ha condenado al desuso. En vista de que fue una disposición tomada de otros sistemas jurídicos, sin desarrollar previamente su significado en el Ecuador, no se llega a comprender el fundamento de su existencia. Es así como se pierde de vista un arma tan importante con la que ya se cuenta y se permite vez tras vez que los actores del poder estatal midan fuerzas sin control, muy a pesar de la constitucionalidad de sus maniobras. Por ende reviste gran interés desentrañar la esencia de este mecanismo inherente del control constitucional para así instrumentalizarlo y poder ponerlo a funcionar.

Nuestra intención no es realizar una mera superposición de esta figura jurídica en circunscripciones foráneas, sino que se intentará probar la idoneidad y necesidad del mecanismo de dirimencia de competencias para lograr la convivencia pacífica de poderes

en el Estado de Derecho. Se tratarán las particularidades, procedimiento y consecuencias del uso de la justicia constitucional para dirimir competencias entre órganos constitucionales. Primeramente entender la configuración y alcance de esta atribución. Analizaremos el procedimiento con el que se tramita y resuelve; asimismo, las características intrínsecas de su producto, una verdadera sentencia. Se observará la aptitud y conveniencia de la jurisdicción constitucional como referente del actuar de todo órgano estatal: arbitro máximo del juego político. El peticionario tendrá claridad para echar mano de dicha atribución de la Corte Constitucional cada vez que considere que el comportamiento del peticionado ha vulnerado -o al menos puesto en peligro- los derechos u obligaciones que la Constitución le asigna exclusivamente. Así, este modo reglado lo exime de tener que recurrir erráticamente al escándalo o al cuestionable maniqueo político para intentar resolver sus conflictos. Consecuentemente se encausa la conflictividad de las relaciones estatales hacia a un *juez de jueces* que solucionará la contienda desde un punto neutral y con sola base en el plan valórico diseñado en la Constitución. En definitiva, realizaremos un estudio extensivo del conjunto de ideas y datos que componen este valioso instrumento con el que cuenta el Estado constitucional democrático moderno que, dentro del actual proceso de reestructuración jurídica fundamental merced a la Asamblea Constituyente del 2008, no descartamos tenga potencialidad para influenciar la norma adjetiva que desarrollará el funcionamiento del control constitucional, lo que más aun aspiramos profundamente.

Quito DM, 29 de mayo de 2009

# CAPÍTULO I

## CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES: DISPUTAS JURÍDICO-POLÍTICAS A GRAN ESCALA

### 1.1. APROXIMACIÓN

Así como existen problemas en el tráfico jurídico de los particulares, también se suscitan complicaciones a nivel de órganos estatales con un común denominador: exigen una solución. La particularidad de estos *meta-conflictos* es que, debido a la naturaleza de sus altos protagonistas, la tendencia es actuar a la usanza de la fuerza y la confrontación directa, en especial, cuando tintes claramente políticos entran en escena. Llevar sus discrepancias a un nivel de composición judicial representa un salto cualitativo equivalente al civilizatorio abandono de la *vindicta privada* con lo que se evita que su obrar escape al dominio del Derecho. Para comprender mejor la dimensión de esta necesidad, es menester abarcar la complejidad de las controversias a nivel constitucional y las características de su manejo, así como también, saber quiénes pueden potencialmente participar de ellas. En éste apartado compete entonces definir las particularidades de esta atribución.

#### 1.1.1. Origen y desarrollo: inevitable consecuencia del ejercicio del poder

Al manejar este tema se revisarán las razones que históricamente motivan al control jurisdiccional de los conflictos de competencia en las democracias occidentales y, por otra parte, la manera en que esta tendencia ha sido acogida y entendida por el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Analizaremos el motivo dialéctico que desembocó en la solución jurisdiccional.

Sería imposible creer que siempre ha existido un ejercicio armónico de las atribuciones estatales. Si bien la necesidad del control constitucional de las actuaciones de quienes ejercen el poder es una figura posterior a la separación planteada por Montesquieu, en la actualidad, para el Estado Social de Derecho, la división de competencias solo puede efectivamente actuarse a través de la magistratura constitucional y difícilmente puede concebirse en su ausencia<sup>1</sup>. En realidad, las razones de esta marcada importancia no son pocas.

---

<sup>1</sup> Osvaldo Alfredo Gozaíni, *La justicia constitucional: garantías, proceso y tribunal constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 358.



Al presuponer los altos intereses que subyacen y las diversas visiones –en el mejor de los casos ideológicas- puestas en juego por quienes detentan instancias de decisión respecto a la dirección del Estado trasluce que las eventuales contiendas adoptarán formas fuertemente políticas. Como se había adelantado, tradicionalmente son disputas desprovistas de tutela jurídica, y no en pocas ocasiones arriban a una solución en los circuitos institucionales a través de mediaciones y arreglos informales. No en vano los primeros estudiosos de la justicia constitucional sostuvieron que la posibilidad de someter a control los conflictos entre los máximos órganos del Estado era una “generosa utopía de impronta iluminista”<sup>2</sup>. Sin embargo, es conocido que es mejor confiar la protección de la Constitución al derecho mismo antes que dejársela a los hombres, por lo que dicha concepción se ha ido disipando con los años y en la actualidad ha alcanzado un sitial fundamental dentro jurisdicción constitucional y, mediante ella, en el engranaje inescindible del Estado de Derecho moderno. Efectivamente, el principio constitutivo mediante el cual todo poder estatal se sujeta y somete al derecho, se concreta y efectiviza a través de otras disposiciones más específicas. Así tenemos, por ejemplo, la aplicación directa e inmediata de los derechos fundamentales por parte del poder público (art. 11 núm.3 Constitución del Ecuador 2008, en adelante CE), las garantías básicas derecho al debido proceso (art. 76 CE) y la seguridad jurídica (art. 82 CE). Asimismo, en la propia categoría, tenemos a la jurisdicción constitucional, como una construcción esencial encargada de velar por los fundamentos del estado al hacer valer la supremacía y normatividad constitucional.

En los países donde se ha instituido una jurisdicción constitucional, se ha sustentado su conveniencia y superioridad frente a la jurisdicción ordinaria en razón de varios criterios<sup>3</sup>:

- (a) Los problemas de legitimidad democrática, cuya suspensión está más al alcance de órganos de composición y naturaleza especial. La jurisdicción ordinaria tiene una tendencia a la obediencia y a no comprometerse en conflictos con clara trascendencia política. Acertadamente se ha reconocido que los jueces ordinarios –por regla- no tienen poder ni peso político, por lo que al crear una jurisdicción constitucional independiente y dotada de amplias competencias (jurisdicción

---

<sup>2</sup> Vezio Crisafulli, citado en Alfonso Celotto, *El derecho juzga a la política: La Corte Constitucional Italiana*, Ediar, Buenos Aires, 2005, p. 92.

<sup>3</sup> Miguel Revenga Sánchez, “Tres variaciones y una coda sobre la articulación entre jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria”, en *Derecho Procesal Constitucional*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2004, pp. 73-74.

suficiente), se halla en mejores condiciones, mejor equipada, para garantizar la eficacia de la Constitución<sup>4</sup>.

- (b) La mayor preparación técnica y predisposición para aplicar las normas constitucionales en contraposición de los jueces ordinarios que presentan incluso resistencia a usar métodos no tradicionales. Cada vez más es un imperativo para todo juez en el Estado Social de Derecho el ser un juez constitucional en los asuntos que se pongan a su consideración, sin embargo, es prudente dar primacía a un tribunal especializado en las técnicas de hermenéutica, dogmática y exégesis constitucional, que lo coloca idealmente en una posición de mayor objetividad e imparcialidad para su apropiada aplicación.
- (c) El carácter de intérprete oficial supremo y último, que brinda certidumbre y solidez a la interpretación de una norma de características tan especiales como la Constitución. Es el intérprete del poder constituyente del pueblo, llegando a considerársele una prolongación de éste en el tiempo<sup>5</sup>, por estar encargado de actualizar el contrato social originario conforme a las exigencias axiológicas dominantes de cada época al crear normas materialmente constitucionales.

El origen del control concentrado en un solo órgano se remonta al modelo continental europeo que tiene sus orígenes en los años 20 del siglo pasado y cuyo uso se extendió primordialmente en los primeros años de la segunda posguerra<sup>6</sup>. La función de este modelo es la de precautelar la sujeción al pacto constituyente. Los actores políticos tienden -como cualquier parte en un conflicto-, a establecer sus puntos de vista propios y a resolver los temas mediante imposiciones que fácilmente degeneran en autoritarismo. La voluntad del constituyente no puede ser reivindicada por la interpretación grupal que los actores sociales y políticos asuman según las circunstancias y, que así, *colonizen* directamente al estado<sup>7</sup> en

---

<sup>4</sup> Juan Colombo Campbell, “El Debido Proceso Constitucional”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Edición 2004*, Tomo I, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2004, pp. 165-167, 192-198.

<sup>5</sup> Luis Fernando Torres, *Legitimidad de la Justicia Constitucional*, Librería Jurídica Cevallos, Quito, 2003, p. 56. Cfr. José Acosta Sánchez, *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional: Fundamentos de la democracia constitucional*, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 364 – 366. El término habría sido acuñado por el ex-presidente norteamericano W. Wilson, al denominar al Tribunal Supremo federal en su época de mayor activismo como *continous constitutional convention*.

<sup>6</sup> Específicamente, las primeras cartas fundamentales que incluyeron la dirimencia de competencias como atribución del órgano de control constitucional fueron la italiana de 1947 y la alemana de 1949, que a la larga se volverían también su paradigma.

<sup>7</sup> Luís Fernando Torres, ob. cit., p. 23.

lugar de canalizar sus intereses y planes a través de los derroteros constantes en la misma carta política. Una Constitución es un programa político a favor de la libertad<sup>8</sup> y los ámbitos asignados para el poder estatal, en cada una de sus formas, han sido instaurados para la protección de tales libertades. El valor fundamental de la Constitución es expresar un determinado orden de valores y servir como punto de partida para todo el ordenamiento jurídico y como marca última de referencia de sus posibilidades y sus límites: no puede dejarse disolver en un magma de interpretación de carácter contradictorio<sup>9</sup>, carcomiendo los cimientos que sostienen el edificio constitucional. A decir del tratadista García de Enterría, la función principal de un Tribunal Constitucional se traduce en ser “un verdadero comisionado del poder constituyente para el sostenimiento de su obra, la Constitución, y para mantener a todos los poderes constitucionales en su calidad estricta de poderes constituidos”<sup>10</sup>. De esta manera se evita la crisis en perjuicio de los derechos y libertades ciudadanas. Esto es, “en esencia, hacer de la Constitución el *único punto de referencia* para la convivencia de todos los grupos o actores políticos”<sup>11</sup>(la cursiva es nuestra).

Por definición, todo acto estatal debe estar sujeto a la jurisdicción constitucional, y aunque el control de constitucionalidad de las leyes es su faceta más difundida, entraña tres fines básicos que no siempre van separados y que aunque no todos los sistemas pongan igual énfasis en uno u otro<sup>12</sup>, por constituir un trípode en equilibrio, una jerarquización en pos de una *esencia* resulta ociosa<sup>13</sup>. Estos fines son:

- (a) Garantizar los derechos y libertades fundamentales (Protección garantista);
- (b) Depurar al ordenamiento de normas y inconstitucionales y depurar la ley (Control de constitucionalidad), y;

---

<sup>8</sup> Pedro de Vega García *citado en* Fernando Torres, ob. cit, p. 36.

<sup>9</sup> Miguel Revenga Sánchez, ob. cit, p. 73.

<sup>10</sup> Rafael Oyarte Martínez, “La Regulación actual de los Procesos Constitucionales y su necesidad de Reforma” en *Derecho Procesal Constitucional*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2004, p. 33.

<sup>11</sup> Juventino V. Castro y Castro, “Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad” en *Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2001, p. 332.

<sup>12</sup> Ver José Acosta Sánchez, *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional: Fundamentos de la democracia constitucional*, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 347-355. Así, el Tribunal Constitucional Italiano realizaría una misión eminentemente garantista, mientras que en el *Conseil Constitutionnel* francés sobresale su función de vigilancia parlamentaria y, por su parte, el Tribunal Constitucional Español, vela fundamentalmente por los fines garantista y arbitral.

<sup>13</sup> Ídem. Cabe resaltar la afirmación del autor respecto a que estos fines no necesariamente se hallan protegidos a través de contenciosos independientes, sino que muchas veces están imbricados (superpuestos), sea que exista un solo procedimiento o que se vinculen de manera incidental en el tratamiento de una causa.

- (c) Arbitrar conflictos de competencia en la esfera de la constitucionalidad (Estabilidad institucional)<sup>14</sup>.

Una vez ello expuesto, -por ser el objeto del presente trabajo de investigación-, centraremos nuestra atención en éste último fin de la jurisdicción constitucional, es decir, en su función arbitral en los conflictos competenciales, de los poderes públicos, consagrados en la Carta Constitucional del Estado, no sin antes mirar lo que ha sucedido al respecto en el Ecuador, previo a estudiar las generalidades del procedimiento.

### **1.1.2. Recepción: Dirimencia de conflictos constitucionales en el Ecuador**

La aplicación del control constitucional ha ido implantándose paulatinamente en el Ecuador en la constante búsqueda de incrementar su eficiencia al adaptarse a la realidad y necesidades del país, sin desentenderse de las grandes tendencias mundiales. En primera instancia, es menester mencionar que es en el año de 1992 en que se instauró el control constitucional jurisdiccional definitivo mediante la creación de la Sala especializada en la Corte Suprema de Justicia, cuyas decisiones, para ser aplicadas, ya no tenían que ser revisadas por el Congreso Nacional<sup>15</sup>. Este paso prepara el camino para la aceptación expresa del carácter normativo de la Constitución: el Ecuador busca adoptar de lleno las formas del Estado de Derecho.

El apareamiento en nuestro país de una función arbitral en conflictos de competencia para el órgano de control concentrado de constitucionalidad se remonta a la década del 90 del siglo pasado, y halla específicamente su sitio en el marco de las trascendentales reformas constitucionales de 1996 (art. 175 inciso 5) -hechas a la entonces vigente constitución de 1978-, colocada como un rasgo nato del nuevo y fortalecido Tribunal Constitucional. Posteriormente, en la Constitución de 1998 (en adelante CE-98), se transcribió intacta la disposición relativa al procedimiento cuyo análisis nos ocupa (art. 276 núm. 6 CE-98). Ciertamente un órgano de tales características no es la única forma que se pudo adoptar para resolver tales conflictos: un Estado de Derecho fuerte, donde la profunda tradición democrática de la sociedad está presente, ha mostrado no requerir de tal estructura para evitar arbitrariedades (Inglaterra y Holanda, por ejemplo). El Ecuador –lastimosamente- no puede contarse aún entre estos países, por lo que si su debilidad no se apuntala con una

---

<sup>14</sup> Ver considerando 12do *in fine*. de la Resolución innumerada por medio de la cual miembros del Tribunal Constitucional asumen la calidad de Magistrados y Magistrados de la Corte Constitucional (autodenominada) para el período de transición (20/10/2008). R.O. N° 451, Sup., 22 de octubre de 2008, p. 32.

<sup>15</sup>Luis Fernando Torres, ob.cit., p. 21.

firme y determinada justicia constitucional, la democracia tiende a derrumbarse, con lo que –reiteramos– se deja una puerta abierta al autoritarismo en claro perjuicio de las minorías que quedarían en indefensión<sup>16</sup>.

Finalmente, tras dictarse y entrar en completo vigor la Carta Constitucional de Montecristi (2008), la Asamblea Constituyente, rescatando su valor y posibilidades, no prescindió de ésta atribución al moldear las características jurisdiccionales de la actual Corte Constitucional (Art. 436, núm. 7). Dada entonces su actualidad y revivificada presencia, corresponde entonces analizar la naturaleza jurídica de las contiendas constitucionales como tales, y en específico, del procedimiento de dirimencia de competencias.

## **1.2. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONFLICTO CONSTITUCIONAL: DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA**

Primeramente debe tomarse en cuenta que la terminología “Conflicto constitucional” nos enfrenta, a nivel meramente semántico, a un concepto no unívoco, sino que se trata más bien de una expresión descriptiva, que de manera amplia, sugiere la inobservancia formal o sustancial de un precepto constitucional, cuyo resultado es el quebranto de la armonía del sistema que la Constitución representa. La diferencia sustancial respecto a otros conflictos jurídicos que se presentan cuando se desatienden normas cualesquiera, es que cuando se viola un precepto constitucional, el conflicto que surge despunta por su peligrosidad (desmedro valórico del pacto social) y conflagración (fuerza de sus actores), ya que siempre “o pone en peligro la estabilidad institucional, o la eficacia de las garantías de las personas”<sup>17</sup>. Ello, parafraseando a un ex presidente de la Corte Suprema de Costa Rica, no es solo un menosprecio a la voluntad de un pueblo, “sino que se hieren los contenidos más caros de esa voluntad popular, los rasgos políticos y sociales más importantes de la sociedad”<sup>18</sup>, por lo que su irrespeto repercute directamente en la frustración de sus aspiraciones más legítimas, tanto comunitarias como individuales. Luego, es menester conceder que la idea “Conflicto Constitucional” no se agota con el conflicto entre órganos constitucionales, sino que también abarca –siquiera- al control de constitucionalidad de la ley (art. 436 núm. 2 CE)<sup>19</sup> y –más evidentemente- al Conflicto Constitucional territorial<sup>20</sup>,

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 42.

<sup>17</sup> Juan Colombo Campbell, “El Debido Proceso Constitucional”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Edición 2004*, Tomo I, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2004, pp. 165-167.

<sup>18</sup> Luís Paulino Mora, *citado en* *Ídem.*, p. 167.

<sup>19</sup> Tema aparte y ampliamente tratado que no es objeto del presente trabajo.

<sup>20</sup> Theodor Maunz, et al., *Bundesverfassungsgesetz*, 21ª Edición complementaria, Editora C. H. Beck, Múnich, 2003, § 63, Rn. 13, p. 16.

al que nos referiremos más adelante. En todo caso, es válido decir en todos los casos que la existencia de cualquier conflicto a éste nivel, exige al estado constitucional impulsar mecanismos jurídicos adecuados que amparen y protejan la Constitución y así restablecer su eficacia cuando se quebranta<sup>21</sup>.

Expuesto entonces que al hablar de conflictos constitucionales estamos frente a un género con varias especies, es menester delimitar el alcance que reviste el término en el caso ecuatoriano. En los sistemas europeos continentales, si bien se considera como objeto común del reclamo lo que la jurisprudencia ha dado en llamar *vindicatio potestatis*<sup>22</sup>, se distinguen dos tipos principales: uno que atañe a un criterio más bien territorial y otro que tiene preponderancia orgánico-funcional.

### **1.2.1. Conflicto Constitucional Territorial**

El primer tipo de conflictos está íntimamente relacionado con la composición federal o autonómica del Estado. Mediante él, se busca salvaguardar “el ámbito de autodeterminación de un ente creador de un ordenamiento propio”<sup>23</sup>, dentro del cual este ente ejerce efectivamente soberanía. Así tenemos en España los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o de éstas entre sí; en Alemania entre la Federación y los Estados Federados (*Bund-Ländersteit*); y en Italia entre el Estado y sus regiones y entre regiones. (*Conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*). Su naturaleza es en principio ajena a la tradición constitucional unitaria del Ecuador, por lo que solo dejaremos enunciado que estos procesos poseen particularidades propias y que evidencian un mayor celo en relación al reparto realizado en la carta política, que incluso ha “admitido supuestos de lesión por simple menoscabo -no por invasión- de competencias ajenas”<sup>24</sup>. Al respecto cabe indicar que, si bien en la Constitución ecuatoriana de 1998 establecía que, entre los órganos legitimados para solicitar la resolución de un conflicto de competencias al Tribunal Constitucional, se contaban expresamente a los Concejos Provinciales y Cantonales, no traslucía de la configuración del artículo que se hubiera instrumentalizado de manera idónea un conflicto vertical de poderes, es decir, territorial, sino que, a la luz de

---

<sup>21</sup> Juan Colombo Campbell, ob. cit., p. 167.

<sup>22</sup> Término utilizado en por la *Corte Costituzionale* italiana en contraposición a la *vindicatio rei* que debe proponerse en la forma ordinaria frente al juez común competente. El Tribunal Constitucional en España también lo ha utilizado en algunas de sus sentencias (Ej. 45/1986, 144/1988, 115/1991, 167/1993)

<sup>23</sup> Tribunal Constitucional español, Sentencia 45/1986, Fundamento 4º, VI párrafo, en [http://www.boe.es/g/es/bases\\_datos\\_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1986-0045](http://www.boe.es/g/es/bases_datos_tc/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1986-0045) (visitado a 27/11/2007).

<sup>24</sup> *Ibíd.*, Fundamento 4, V párrafo.

una interpretación conforme a la constitución, en lugar de ver allí meras pretensiones de imitar -sin fortuna- el criterio territorial propio de países federales, consideramos que la mención de los órganos de régimen seccional autónomo debía entenderse respecto a las atribuciones que como tales constitucionalmente poseían dichas corporaciones<sup>25</sup> y además en armonía con la voluntad de descentralización y desconcentración administrativa presente en el art. 225 CE-98.

No obstante de ello, si quizás dada la vaguedad de su diseño en la anterior constitución ecuatoriana pudo especularse sobre la real existencia de un conflicto de competencias entre los distintos niveles del gobierno, es decir, entre aquellos que conforman los gobiernos seccionales y el gobierno central, en la recientemente adoptada Constitución Política del Ecuador (CE) dicha posibilidad no puede eludirse. En el catálogo actual de los procesos encomendados a la Corte Constitucional, al remitirnos a aquel descrito en el número 7 del art. 436 se indica –aunque llanamente- que le corresponderá “[d]irimir conflictos de competencia o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución”. Con ello ciertamente se estaría dando un atisbo de su naturaleza procesal pretendida –aunque igual de ambiguo que en 1998-, entendiendo que los gobiernos seccionales descentralizados son órganos de rango constitucional; sin embargo, de una lectura sistemática del texto se devela la real dimensión de la disposición al concordar lo dicho con lo expresamente señalado por el art. 269 núm. 5 CE. Aquí, al disponerse lo referente a la organización territorial del estado, el constituyente visualiza -acertadamente- el surgimiento eventual de conflictos al momento de ejercer los catálogos competenciales por él diseñados en el denominado “Régimen de Competencias” (art. 260 y ss. CE). El art. 269 núm. 5 explica entonces que, aun existiendo dentro del Sistema Nacional de Competencias un órgano consultivo que resolverá las contiendas en sede administrativa, ello será siempre “sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional”<sup>26</sup>. Se sigue entonces necesariamente que se alude a la *Dirimencia de Competencias* en su dimensión territorial; con ello se establece certera e inequívocamente éste mecanismo de integración y equilibrio en sede constitucional del proceso descentralizador que la actual escala valorativa de la Carta política nacional entraña (Art. 1 inc. 1; art. 3 núm. 6; art 275 inc. 2 CE).

---

<sup>25</sup> V.gr. lo establecido para los Consejos provinciales en el Art. 233 inciso (en adelante inc.) 3 CE-98.

<sup>26</sup> Adicionalmente, según el art. 245 inc. 4 CE, la Corte debe dar su dictamen favorable previo para constatar la adecuación al orden constitucional de las “Leyes de Regionalización” (materialmente similar a los llamados Estatutos Autonómicos en España), con lo cual adquieren un conocimiento previo de su contenido. Lo mismo sucede en caso de pretender su modificación (art. 246 parte final CE).

Por tanto, el catálogo competencial descriptivo que plantee la nueva ley de procedimientos constitucionales bien podría subdividir la atribución genérica y enunciar expresamente sus tipos, tal como por ejemplo lo hizo el código adjetivo español<sup>27</sup>.

Efectivamente, corresponde remarcar la participación de los concejos provinciales y cantonales quienes tienen en el procedimiento de dirimencia competencial una herramienta de resguardo de estas corporaciones contra abusos de un Estado centralista irrespetuoso de su autonomía. Este ha sido, por ejemplo, el caso mexicano que, en los últimos años, ha visto como la mayor parte de los conflictos de competencia propuestos han sido quehacer de los ayuntamientos en contra de las autoridades estatales<sup>28</sup>. La razón de este fenómeno, se atribuye a que –tal como en Ecuador– los órganos seccionales suelen ser parapetos de la oposición a un régimen hegemónico, con lo que también se favorece “el desarrollo del pluralismo, y de la convivencia de partidos políticos diversos en los distintos niveles de gobierno, poderes, y órganos”<sup>29</sup>, siempre que se mantenga objetivamente el orden establecido por la carta política. De tal guisa el extinto Tribunal Constitucional ecuatoriano expidió también varias –destacadas– sentencias dirimentes favorables a las municipalidades<sup>30</sup>. En todo caso, recapitulamos que se trata de un procedimiento distinto que no es objeto del presente trabajo, aunque nos permitimos apuntar que del espíritu descentralizador no puede derivarse inmediatamente una tradición federalista *per se*, circumspecta y excluyente, por lo que si bien habrá de tenerse en cuenta las particularidades de los órganos que constituyen el régimen autónomo descentralizado, creemos que para el caso ecuatoriano, para su regulación específica deberá en principio seguirse el prototipo del conflicto interorgánico al que circunscribirá primordialmente el presente análisis.

---

<sup>27</sup> Aunque allí el caso fue a la inversa; la Constitución Española solo previó el conflicto territorial (art. 191 lit. c) y fue la Es-LOTIC la que instauró otros dos más (art. 2 inc. 1 Es-LOTIC); el conflicto interorgánico (d) y el llamado conflicto en defensa de autonomía local (d bis).

<sup>28</sup> Jaime Cárdenas Gracia, “El municipio en las controversias constitucionales”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2007, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art3.htm>, (visitado a 21/11/2007). En 1994 una reforma constitucional estableció de manera expresa que las municipalidades eran sujetos legitimados (art. 105 inc. 1 Constitución Mexicana), criterio que sin embargo ya había previamente acogido la Suprema Corte de Justicia, que es la que conoce estos conflictos.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> Resoluciones No. 0001-00-CC [*Construcción de muros en rivera*] (10/10/2001); No. 0003-00-CC [*Regulación del tráfico*] (05/06/2001); No. 0004-00-CC [*Publicidad en autopista*] (19/06/2001); No. 0002-01-CC [*Regulación de tránsito y transporte terrestre*] (15/01/2002); accesibles a través de [http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm\\_cont.nsf](http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm_cont.nsf) (visitado a 10/01/2009).



### 1.2.2. Conflicto Constitucional Interorgánico

Finalmente, arribamos al Conflicto Constitucional *par excellence*, denominado en ocasiones “Demanda interorgánica”, “Disputa orgánico-constitucional” y que en sentido estricto, se produce debido a una invasión de las esferas de competencia preasignadas por la Constitución y cuya resolución se alcanza en juicios de naturaleza subjetiva, contradictoria entre partes procesales, (jurisdicción contenciosa) derivados de verdaderas acciones. Su resolución se dará, asimismo, en una sentencia con todas las características y consecuencias que ella implica. Si bien es lógico mencionar que quienes accionan tienen intereses propios que esperan precautelar, no es menos cierto que la utilización de este juicio da paso a una notable defensa de la constitucionalidad que trasciende esos intereses. Para entender mejor su naturaleza es legítimo trazar un paralelismo con la tradicionalmente llamada acción de amparo constitucional –actualmente Acción de Protección-, en el sentido de que ambas “tienden a establecer y proteger el sistema de un Estado de derecho”<sup>31</sup>. De alguna forma la acción de protección tiene una aplicación más idónea en la parte dogmática de la constitución, mientras que la dirimencia de controversias constitucionales sostiene a su parte orgánica. Sin embargo, esto no debe ser tomado de manera tan irrestricta, pues la defensa de la Constitución debe ser integral, independientemente de la parte de que pueda tratarse en concreto<sup>32</sup>. Además, -reiteramos- los procesos en muchas ocasiones se mezclan o interconectan materialmente, y asuntos que comienzan conociéndose para la defensa de un derecho subjetivo, pueden desembocar en la revisión ejercicio correcto de competencias en el ámbito normativo por la autoridad correspondiente<sup>33</sup>.

La cuestión que se analiza bajo la lupa de la corrección constitucional atiende a la existencia real de un conflicto jurídico sobre *derechos* competenciales y jerárquicos de los órganos constitucionales, es decir, se trata de administrar justicia en procedimientos contenciosos constitucionales con diversos beneficios para el sostenimiento del orden constituido. Al mirarlo desde la perspectiva subjetivista, se reconoce la posibilidad de que se violente la esfera constitucional -exclusiva- de un órgano estatal por lo que se plantea la necesidad de un remedio en derecho; el carácter instrumental e impersonal de las potestades públicas no debe ser óbice para su garantía a través de medios procesales. Así,

---

<sup>31</sup> Juventino V. Castro y Castro, ob. cit., p. 336.

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Ver José Acosta Sánchez, *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional: Fundamentos de la democracia constitucional*, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 351-354.

aunque al procedimiento subyace el principio de la **división horizontal de poderes** en sus variaciones concretas (limitación de poderes, *checks and balances*, *interlocking institutions* o el de la *estructuración orgánica adecuada a una función*<sup>34</sup>), no debe desdeñarse la garantía de los derechos de las minorías que éste principio entraña. Otro fundamento inmediato es sin duda aquel presente en el actual art. 226 CE, que se resume en el principio clásico de derecho público “*Solo puede hacerse lo que está permitido*”<sup>35</sup>. Finalmente, entendido que la Constitución es el fundamento jurídico del Estado en todas sus estructuras esenciales, y que los nexos y encadenamiento entre los portadores de competencias estatales son relaciones jurídicas determinadas y delimitadas por el derecho constitucional, al resolverse el conflicto se está precautelando la normatividad y supremacía de la constitución<sup>36</sup>. No obstante, pese a que encuentran su fundamento último en la Carta Política, no todo ejercicio de potestad estatal (*léase* sector público art. 225 CE) se puede vincular y tasar directamente en base a la norma constitucional, por lo que es necesario determinar quienes pueden propiamente aspirar a participar en estas contiendas, sin caer en el ámbito de la legalidad.

### **1.3. ÓRGANOS FACULTADOS PARA INTERVENIR: PROTAGONISTAS Y POSIBLES PARTICIPANTES HABILITADOS**

El constituyente, al establecer un pacto político que entiende válido para su funcionamiento en pos de la protección y el bienestar de sus ciudadanos, ha hecho un reparto de las labores del Estado. A diferencia de la acción de inconstitucionalidad, que es un procedimiento de análisis objetivo en el cual a lo sumo cabe referirse a un interesado que promueve el control, en este caso sí se puede hablar de *partes procesales*, es decir, de una contienda subjetiva principal. Clásicamente, encontramos concentrado el ejercicio de la gran mayoría de las competencias públicas en las tres funciones estatales clásicas (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de allí se permite deducir que serán, precisamente por tal razón, éstas las que entrarán originaria y preponderantemente en choque. Sin embargo tanto la actual constitución ecuatoriana, como su antecesora directa –al menos

---

<sup>34</sup> (alemán; *funktiongerechten Orngastruktur*) Según esta concepción, en la creación de un órgano específico se lo “equipa” con los medios, estructura y capacidades necesarias para desenvolver unas competencias determinadas; por tanto, se lo entiende el más idóneo para asumirlas y cualquier invasión competencial irá en desmedro de su óptima ejecución.

<sup>35</sup> Fundamento también recogido por los considerandos 3º de la Resolución No. 002-2002-CC del Tribunal Constitucional ecuatoriano expedida el 11/02/2003; accesible a través de [http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm\\_cont.nsf](http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm_cont.nsf) (visitado a 10/01/2009).

<sup>36</sup> Theodor Maunz, et al., *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 21ª Edición complementaria, Editora C. H. Beck, Munich, 2003, § 63, Rn. 4-5, p. 11.

cronológicamente hablando- escogieron plantear la atribución jurisdiccional dirimente de forma breve deja abierto el camino para la precisión por parte del legislador y del posterior desarrollo constitucional que la Corte pueda hacer, por lo que es menester desentrañar sus implicaciones para así hallar a sus actores habilitados; enfrentamos al también denominado requisito de *capacidad para ser parte procesal*.

### **1.3.1. La Constitución de 1998: Una visión histórica cercana**

La carta política de 1998 pretendió ser más descriptiva sobre el carácter del procedimiento arbitral de la Corte. Como diferencia remarcable resalta el que expresaba indubitadamente quienes podían solicitar su ejercicio (*rol activo*). De tal manera, el art. 277 inciso 3° (en adelante inc.) CE-98 colocaba como únicos accionantes posibles al Presidente de la República, al Congreso Nacional y a la Corte Suprema de Justicia, a los que además se adhirió expresamente los Consejos Provinciales y Cantorales<sup>37</sup>. Al respecto, si bien daba cierta claridad respecto a la tipología contenciosa que se buscaba resolver, consideramos sin embargo que, al desatender la existencia de otros niveles del reparto competencial necesitados de interpretación, se instauró un límite al ejercicio del rol integrador y pacificador de la jurisdicción constitucional. Así, por ejemplo, tenemos que en el caso signado con el No. 0002-2003-CC<sup>38</sup>, se planteó un pedido de dirimencia por parte de una comunidad indígena de Cotopaxi en contra de la Fiscalía Distrital y el Juez Tercero de lo Penal del mismo distrito quienes, al iniciar un proceso de justicia ordinaria, habrían desatendido lo dispuesto por el art. 191 inc. 3 CE-98, relativo al ejercicio y amplitud de la justicia indígena<sup>39</sup>. De ello, y pese a haber sido una oportunidad invaluable para poder dar luces –al menos provisionalmente- sobre un tema que por la desidia legislativa seguía en la vaguedad absoluta, el Tribunal Constitucional, por unanimidad, tuvo que inadmitir la demanda de dirimencia, dejando sin solución el conflicto, negándose una respuesta de fondo respecto a las características de una asignación que la constitución de aquel momento a ojos vista contenía (Autoridades indígenas) y –más aun- debiendo desacatar el principio de aplicación directa de los preceptos de la Constitución (*self execute*). De ésta

---

<sup>37</sup> Sobre el tema, ver *supra*. 1.2.1.

<sup>38</sup> De 17/06/2003; accesible a través de [http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm\\_cont.nsf](http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm_cont.nsf); (visitado a 10/01/2009).

<sup>39</sup> Sobre el tema, en la recientemente aprobada Constitución Política de Bolivia (CPB), su potencialidad constante de ser un escollo para la integración en un estado con gran presencia de pueblos ancestrales, motivó que se incluya expresamente (Art. 203. 11CPB), como una competencia del *Tribunal Constitucional Plurinacional*, el conocer y resolver “[l]os conflictos de competencia entre la jurisdicción indígena originaria campesina y la jurisdicción ordinaria y agroambiental”.

manera, creemos que no cabe concluir sin más que se echará en falta la disposición constitucional enumerativa del rol activo, aunque tampoco se debe olvidar su función interpretativa como parte del derecho constitucional histórico.

Por otra parte, en todo conflicto existen –al menos– dos involucrados y, para el rol de peticionado (*pasivo*), la CE-98 no planteaba la misma restricción de partícipes. En vista de tal apertura constitucional, era concebible que más órganos pudieran verse involucrados en el procedimiento, siempre y cuando lo activara uno de aquellos actores constantes en el art. 277 inc. 3° CE-98. Ésta última afirmación parecía también encontrarse en la intención del legislativo que expidió la Ley del Control Constitucional (LCC)<sup>40</sup>, pues en el art. 29 inc. 3°, al establecer el trámite de estas solicitudes, se mandaba a correr traslado al *órgano* o *entidad* contra quien se reclame la competencia. En el mismo sentido se expresaba el Reglamento de Trámite de Expedientes del –extinto– Tribunal Constitucional (RTETC), cuerpo normativo ya posterior a la carta de 1998, en su art.36 inc. 2°. Una vez expuesto esto, y ratificando el valor de lo dicho en el párrafo anterior sobre el peso histórico-hermenéutico que albergan las disposiciones aludidas, se examinará lo que respecto a los partícipes se dispone en la actualidad.

### **1.3.2. Constitución del 2008: Condicionada y hambrienta de desarrollo**

Dada la inexistencia de un catálogo taxativo o al menos ejemplificativo de los sujetos capacitados para ser partes procesales, queda entonces planteada la tarea de dilucidar la identidad de quienes participarán en éste proceso, basándonos principalmente en el texto constitucional vigente, el derecho comparado y la doctrina existente. Asimismo, se tomarán en cuenta las disposiciones relativas constantes en la resolución “Reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias”<sup>41</sup>, adoptadas de manera provisional por la –autodenominada– Corte Constitucional para el período de Transición, por ser su análisis un factor de interés al encontrarse formalmente vigentes en perjuicio de la LCC y el RTETC “hasta que se expida la Ley que regule el funcionamiento de la primera Corte Constitucional y los Procedimientos de Control de Constitucionalidad”<sup>42</sup>, lo que, en

---

40 La LCC data de 1997, siendo por tanto previa a la recientemente derogada constitución. Obtuvo la calificación de orgánica por medio de la Resolución Legislativa No. 22-058, publicada en Reg. Of. N° 280 de 8 de marzo del 2001. Respecto a su vigencia y a la del RTETC, se la analizará en el apartado siguiente.

41 Publicadas en el Reg. Of. N° 466, Sup., 13 de noviembre de 2008.

42 Ídem, Disposición Transitoria Primera.

observancia de la Disposición Transitoria Primera inc. 2, debería ocurrir hasta antes del 20 de octubre de 2009<sup>43</sup>.

Como hemos aludido en diversas ocasiones, el Constituyente únicamente se ha circunscrito a determinar genérica y conceptualmente que se zanjarán los conflictos de competencia o atribuciones que llegasen a presentarse, sin puntualizar a quienes debería entenderse abarcados y cualificados para intervenir. Así, tenemos que el art. 436 núm. 7 CE plantea *dos* alternativas dables; que los conflictos se den entre:

- Funciones del Estado, *u*;
- Órganos establecidos en la Constitución.

Respecto a la terminología utilizada por el constituyente resulta de interés señalar que en un principio, en el primer informe de mayoría presentado por la *Mesa Constituyente N°3: Instituciones y estructura del Estado*, se habló llanamente de “órganos constitucionales”<sup>44</sup>, cambiándose a su redacción definitiva solo en el segundo informe<sup>45</sup>, con lo que trasluce un deseo de diferenciar, abarcar y resolver el fenómeno contencioso en más de un nivel<sup>46</sup>.

Por ***Funciones del Estado***, y a fin de no ahondar por el momento en discusiones teóricas dispersas, clásicas o contemporáneas, es aconsejable partir desde el horizonte terminológico empleado por el constituyente ecuatoriano de 2008 en el desarrollo de su obra. Así, tenemos que de lo establecido en el Título IV, se desprende que las Funciones del estado ecuatoriano hoy por hoy son: (a) La Función Legislativa, (b) Función Ejecutiva, (c) Función Judicial y justicia indígena, (d) Función de Transparencia y Control Social, y; (e) Función Electoral. No obstante, las “*funciones*” como tales deben ser ejercidas para así devenir individuales y operativas. Consecuentemente, y al tenor estricto del mismo texto constitucional se reconocerían, *prima facie*, que serán las entidades que integran dichas funciones las que están dotadas de aptitud para acceder al procedimiento en calidad de partes, así:

**(a) Función Legislativa (art. 118 inc. 1 CE)**

- La Asamblea Nacional

---

<sup>43</sup> 365 días contados desde que se publicó la Actual Constitución, en el Reg. Of. N° 449.

<sup>44</sup> Asamblea Constituyente 2008, Acta 72 (30/06/2008), p. 122; accesible a través de <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec> (visitado a 25/02/2009).

<sup>45</sup> Asamblea Constituyente 2008, Acta 83 (12/07/2008), p. 6, accesible, *ver* nota 44.

<sup>46</sup> Para apoyar esta idea, *ver* también lo dicho en el art. 120 núm. 9 CE.

**(b) Función Ejecutiva (art. 141 inc. 1 y 2 CE)**

- Presidente o Presidenta de la República
- Vicepresidencia de la República
- Ministerios de Estado
- *Demás organismos e instituciones necesarias*

**(c) Función Judicial y justicia indígena (art. 167 CE)**

- Función Judicial (art. 177 CE)
  - Órganos jurisdiccionales
    - La Corte Nacional de Justicia (art. 182 CE)
    - Las cortes provinciales de justicia (art. 186 inc. 1 CE)
    - *Los tribunales y juzgados de ley (art. 186 inc. 2-5 CE)*
    - Los Juzgados de paz (art. 189 CE)
  - Órganos administrativos
    - Consejo de la Judicatura (art. 179 CE)
  - Órganos auxiliares (art. 178 inc. 3 CE)
    - Servicio Notarial (art. 199 CE)
    - *Martilladores Judiciales*
    - *Depositarios judiciales*
    - *Demas determinados por ley*
  - Órganos Autónomos
    - La Defensoría pública (art. 191 CE)
    - Fiscalía General del Estado (art. 194 CE)
- Justicia Indígena (art. 171 CE)
  - Autoridades de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas

**(d) Función de Transparencia y Control Social (art. 204 inc. 3 CE)**

- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (art. 207 y ss. CE)
- Defensoría del Pueblo (art. 214 CE)
- Contraloría General del Estado (art. 211 CE)
- Superintendencias (art. 213 CE)

**(e) Función Electoral (art. 217 inc. 2 CE)**

- Consejo Nacional Electoral (art. 218 CE)
- Tribunal Contencioso Electoral (art. 220 CE)

Aunque no sea del todo fallida -pues respecto una Función como la Legislativa no aparece mayor discusión posible-, como se puede apreciar del estricto ensayo aglomerante de lo dicho en el Título IV de la Constitución tenemos que no se cumple a satisfacción con definir el espectro de partícipes concebidos dentro de *Funciones del Estado*. Para empezar, al hacerse también alusión a *órganos*, se interna necesariamente en una zona gris que desestima la diferenciación inicial. Del mismo modo, presenta un considerable rango de indeterminación al concederse la calidad de integrantes a los *demás organismos y entidades necesarias*; y por último, en relación a los *Órganos auxiliares de la Función Judicial* que -a excepción del Servicio Notarial-, no cuentan con ulteriores menciones en la Carta Política, por lo que mal puede describirse una esfera de competencias a nivel constitucional, y así se incursiona inevitable e indebidamente en el ámbito de la legalidad. Todo ello nos hace concluir que no puede aceptarse irrestrictamente la lista inferida mereciendo por tanto un mayor análisis depurador.

Por otra parte, las cosas no aparecen mucho más claras al considerar la segunda alternativa propuesta, es decir, los *Órganos establecidos en la Constitución*. En efecto, se encuentra nuevamente que el texto constitucional diluye en ciertos puntos -y quizás banaliza- la distinción entre “funciones” y “órganos”, al conceder que aquellas están compuestas por éstos, como en el caso de la Función Electoral (art. 217 inc. 2 CE). En razón de que incluso la misma Ley Fundamental se refiere en ocasiones a los mismos entes estatales como *órganos*<sup>47</sup> y en otras como *organismos*<sup>48</sup>, debe igualmente decirse que la terminología no es unívoca. Así, por ejemplo, tenemos el caso del art. 223 CE referente a los entes electorales o el de las Superintendencias (art. 213CE). Asimismo, otras entidades estatales aparecen denominadas únicamente como *organismos*, pese a que existe un reparto de potestades expreso en la Constitución, como sería el caso de la Procuraduría General del Estado (art. 235 y 237 CE). Sin embargo de aquello, el admitir apresuradamente una sinonimia entre “órganos” y “organismos”, podría conducirnos a incluir en medio de los posibles partícipes de la Contienda Constitucional, verbigracia, a los “organismos que presten servicios públicos” (art. 53 CE) lo que sería inconcebible al perderse de vista la concepción de máximos a la que aspira el procedimiento. Conviene por tanto también

---

<sup>47</sup> (DRAE) Der. Persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización o persona jurídica en un ámbito de competencia determinado.

<sup>48</sup> (DRAE) Conjunto de oficinas, dependencias o empleos que forman un cuerpo o institución. Conjunto de órganos.

analizar, allende la terminología usada, los elementos constitutivos que elevan a un ente al rango constitucional para los efectos de la dirimencia de competencias.

### **1.3.3. Órganos constitucionales: en busca de un concepto material en la doctrina y el derecho comparado**

“La elevación de un ente al rango de órgano constitucional no se puede deducir del solo hecho de que esté contemplado o aludido en la Carta Fundamental”<sup>49</sup>. Si bien el pacto constitucional es en esencia un acuerdo de mínimos, algunos temas que podrían considerarse *secundarios* suelen tratarse por la Ley de leyes “con el único fin de sustraerlos a la discrecionalidad del legislador ordinario, sin conferirles, por esa única razón, ninguno de los atributos que caracterizan el tipo de régimen”<sup>50</sup>. Y es que en estricto sentido, la Constitución no posee órganos, sino la persona jurídica *Estado* cuyo fundamento se encuentra en aquella, sin embargo *órgano constitucional* se admite como una forma generalizada y abreviada<sup>51</sup> respecto a los órganos estatales dispuestos directamente por la Constitución; no alcanza si su esfera de potestades se halla reglada primero por la ley<sup>52</sup>. Por otra parte, aunque es descriptivo del sector primordial al que se proyecta la labor de la dirimencia de conflictos constitucionales, resulta ocioso hablar separadamente de *Funciones del Estado* pues ellas requerirán invariablemente de órganos para ejercerse. Para el derecho público un *órgano (estatal)* es una institución, un ente jurídico, que tiene permanencia a pesar de la falta o desaparición de la persona que es su titular, por lo que es la unidad que resulta de las personas, potestades y bienes [medios], estructurados de un cierto modo para lograr determinados fines y que actúa en nombre del Estado<sup>53</sup>. No obstante, los órganos constitucionales son una especie que está en la cúspide de la organización estatal, investidos de independencia y en relación de paridad respecto a los demás de su clase<sup>54</sup>. En consonancia y para profundizar en el tema, es pertinente remitirnos a la jurisprudencia italiana que, al perseguir una forma de medición de la relevancia

---

<sup>49</sup> Carlos Alberto Olano V. – Hernán Alejandro Olano G., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas: Estado Social de Derecho*, 3ed., Ed. Librería del Profesional, Bogotá 2000, p. 294.

<sup>50</sup> Ídem.

<sup>51</sup> Theodor Maunz et al., *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 21ª Edición complementaria, Editora C. H. Beck, Munich, 2003, § 63, Rn. 17, p. 17.

<sup>52</sup> La doctrina constitucional italiana, para evidenciarlo lingüísticamente, distingue las *competenza* (legales) de las *attribuzione* (constitucionales).

<sup>53</sup> Tribunal Constitucional ecuatoriano, Resolución No. 001-01-CC considerando 4º, 5º y 6º (07/08/2001); accesible a través de [http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm\\_cont.nsf](http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm_cont.nsf) (visitado a 10/01/2009). Para ampliar el tema, ver. *Teoría del órgano en*: Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Graficas Barreiro y Ramos., Montevideo, 1963, pp. 180-189.

<sup>54</sup> Carlos Alberto Olano V. – Hernán Alejandro Olano G., ob. cit. P. 295.



constitucional de un órgano en particular, ha desarrollado cuáles serían sus características esenciales, y por ende, sus requisitos de participación en el procedimiento<sup>55</sup>:

- (a) Mención expresa en la constitución; no basta que estén indicadas las funciones para que un órgano las asuma luego.
- (b) Una esfera de atribuciones constitucionales, incluso basadas en la costumbre constitucional.
- (c) Aptitud de cumplir actos en posición de autonomía e independencia (último sitio, no subsecretarios, por ejemplo).
- (d) Que realicen actos imputables al estado, excluyéndose así órganos no estatales que son titulares de una esfera constitucional de autonomía, como las provincias y municipios<sup>56</sup>.

En un intento similar de igual utilidad para integrar nuestro propósito, la doctrina alemana ha arribado por su parte a caracterizar la aptitud procesal de un órgano basada en los siguientes parámetros<sup>57</sup>:

- (a) Tanto el peticionario como la contraparte deben ser órganos estatales, o parte de estos órganos estatales que se encarguen de tareas estatales.
- (b) La asignación de competencias debe provenir directamente a través de la Constitución.
- (c) Las tareas, según el tenor constitucional, deben ser asumidas.
- (d) Debe existir una relación jurídica-competencial directa de carácter constitucional entre los sujetos contenciosos.
- (e) El litigio debe originarse en ésta relación competencial.

La pertinencia e importancia de los parámetros impersonales ahora propuestos radica en la coincidencia cierta que existe entre las disposiciones relativas al procedimiento de

---

<sup>55</sup> Alfonso Celotto, *El derecho juzga a la política: La Corte Constitucional Italiana*, Ediar, Buenos Aires, 2005, p. 95-96. Se explica que si bien la exigencia de ésta lectura se basó en el apareamiento de la ley de procedimientos constitucionales (Legge No. 87 de 11/03/1953), no puede existir un elenco completo y taxativo de cuáles son todos los sujetos posibilitados para participar.

<sup>56</sup> Al respecto, *Supra*.1.2.1.

<sup>57</sup> Wolfgang Meyer, *citado en* Theodor Maunz et al, ob. cit., § 63, Rn. 30, p. 22.

dirimencia de competencias dentro de la Carta Constitucional ecuatoriana y sus pares de Italia y Alemania; no se ha fijado taxativamente a los órganos facultados<sup>58</sup> por lo que mal podría pretender el derecho infraconstitucional<sup>59</sup> definir o -peor aún- plantearles límites a dichas disposiciones. De allí la corrección de diseñar solamente filtros para éste instrumento que excluyan a participantes irrelevantes pero que, por otra parte, permitan accionar la vía a todos los sujetos a los cuales se les reconozca una cuota de atribución constitucional en posición de independencia<sup>60</sup>. Sin embargo, la verificación de la capacidad para ser parte procesal debe hacerse en vinculación con los otros requisitos de admisibilidad, pues no es absoluta. Así vemos que en el caso alemán, se considera además que el *quid* subjetivo reside en la existencia de una relación jurídica de rango constitucional *inter partes*, es decir, con vinculación objetiva a la disputa específica<sup>61</sup>, y no se considera que un órgano alcanza rango constitucional *per se*, sino que debe tomarse en cuenta que competencias pretende hacer valer en el juicio particular propuesto, antes de admitirlo. Como resultado, el prescindir de una lista taxativa exige que los parámetros se analicen siempre *sub iudice* en provecho de una defensa efectiva del reparto competencial de todos aquellos que puedan precisarla.

Consecuentemente, la jurisprudencia constitucional de ambos países, al tomar en consideración los parámetros antes indicados, ha ampliado a lo largo de los años el espectro de partícipes que inicialmente se creyó posible. El caso italiano, por ejemplo, ha admitido la participación también de Ministros de Estado que tengan competencias propias, Comisiones parlamentarias de *enquête* (juicio político) o al comité que promueve un referéndum<sup>62</sup>. El caso alemán, merece un punto aparte.

El aspecto de la capacidad para ser sujeto procesal (*Parteifähigkeit*) en el procedimiento de dirimencia de competencias ha sido ampliamente desarrollado por los tratadistas alemanes en armonía con las resoluciones de su reputada Corte Constitucional Federal. Ésta

---

<sup>58</sup> Otro es el caso español que sí limita la contienda al Gobierno con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Consejo General del Poder Judicial; o a cualquiera de estos órganos constitucionales entre sí (art. 59 inc. 1 lit. c Es-LOTC), mas ello es consecuencia de que el conflicto interorgánico se ha configurado únicamente por la misma Es-LOTC y no por la constitución.

<sup>59</sup> Ni siquiera el legislador ordinario a través de una ley que reglamente los procedimientos constitucionales.

<sup>60</sup> Los conflictos planteados por órganos pertenecientes a una misma institución habrán de resolverse por los superiores, *ver* considerando 8º de la Resolución No. 002-2002-CC del Tribunal Constitucional ecuatoriano expedida el 11/02/2003; accesible a través de [http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm\\_cont.nsf](http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm_cont.nsf) (visitado a 10/01/2009).

<sup>61</sup> Punto que sin embargo se analiza bajo el aspecto de la “legitimación en causa”. *Ver* Theodor Maunz et al, ob. cit., § 63, Rn. 37, p. 24-25.

<sup>62</sup> Alfonso Celotto, ob.cit., p. 96.

perspectiva merece nuestra atención no solo por eso, sino por ser compatible con la disposición de la Norma Fundamental ecuatoriana que establece el procedimiento (art. 436 núm. 7 CE). Así, sobresale que además de los órganos constitucionales percibidos como entidades complejas de la más alta dirección estatal, en Alemania se conciben como aptos otros participantes que sean *partes integrantes de dichos órganos*, siempre que hayan sido investidos de competencias (derechos) propias por la Constitución<sup>63</sup> y cumplan con los demás requisitos, con lo cual alcanzan materialmente el rango orgánico necesario.

Se ha hecho un énfasis especial en las relaciones dentro del Parlamento pues allí la oposición institucionalizada y merecedora de protección en su rol, es un foco de confrontación. Luego se ha visto por ejemplo como la Corte Federal ha arbitrado y dirimido en contiendas en que *fracciones del parlamento* -equivalente a las actuales *bancadas legislativas* (art. 124 CE)- accionan en contra del *Presidente del Parlamento Federal* por retrasarse éste último en el trámite de una iniciativa legislativa de aquellas; de la misma forma, en relación a las *Comisiones especializadas*, o a *Minorías calificadas del parlamento* que se vuelven relevantes tras crearse para el ejercicio de una atribución específica, como el llamado a sesiones extraordinarias de la legislatura<sup>64</sup>, la solicitud de *impeachments*<sup>65</sup> o para que un tema en específico sea tratado en una sesión reservada<sup>66</sup>.

Asimismo, el *Diputado Federal* individualmente considerado se entiende facultado para participar en el procedimiento de dirimencias cuando busca hacer valer los *derechos* que su estatus entraña: participación en los debates, inmunidad parlamentaria, etc., a contrario sensu de los casos cuando busca defender una posición jurídica que devenga de sus derechos fundamentales pues allí la vía jurídica correcta y más apropiada es la queja constitucional (*Verfassungsbeschwerde*)<sup>67</sup>.

Por otro lado, resalta luminosamente el desarrollo de la aptitud procesal que bajo condiciones especiales adquieren excepcionalmente sujetos externos a la organización estatal instituida: los partidos políticos como tales. Efectivamente, por su posición mediadora entre el ciudadano y el poder, se los entiende parte esencial de la vida

---

<sup>63</sup> Art. 93 núm. 1 Ley Fundamental de Alemania. Cabe en todo caso precisar que ésta disposición permite expresamente otro origen competencial: los reglamentos orgánico-funcionales internos de dichos órganos supremos (*Geschäftsordnung*), en razón de entender en ellos un elemento importante su independencia y autonomía, y hasta son considerados derecho constitucional secundario.

<sup>64</sup> Art. 123 inc. 2 CE.

<sup>65</sup> Art. 129 inc. 1 y art. 131 inc. 1 CE.

<sup>66</sup> Ver Theodor Maunz et al, ob. cit., § 63, Rn. 38-48, p. 25-28.

<sup>67</sup> Dieter Hömig (Comp.), *Grundgesetz*, 8. ed., Nomos, Baden-Baden, 2007, § 93, Rn. 5, p. 546.

constitucional y se les provee de la única forma de resarcir una lesión causada por otros órganos constitucionales; su función especial tiene además asidero constitucional (art. 21 *Grundgesetz*). De todos modos, se los limita al rol activo, debiendo encontrarse como peticionado un órgano constitucional *principal*. Por éste método se ha precautelado, entre otros, su derecho a un trato igualitario en cuanto a las asignaciones monetarias por parte del Estado<sup>68</sup>.

Otro punto interesante es que, al contrario de la jurisprudencia italiana que sí lo acepta para su Corte<sup>69</sup>, el *Bundesverfassungsgericht* alemán se ha negado a sí mismo la posibilidad de participar en una contienda constitucional, y ello no por que no sea un órgano constitucional, ni tampoco únicamente retrotrayéndose al principio “*nemo iudex in causa sua*”, sino realmente como una ratificación de su posición como *pieza de equilibrio* en una ordenación compleja de poder que le coloca fuera de las contiendas constitucionales<sup>70</sup>, lo que demuestra nuevamente que la aptitud de participación debe ser analizada en bajo el tamiz que entreteje el derecho constitucional en cada ordenamiento.

#### **1.3.4. Reglas de procedimiento de la Corte Constitucional para el período de transición: un intento prescindible**

Por su mismo carácter perecedero, nos referiremos solo a manera de acápite y piedra de toque doctrinaria a la otra norma positiva vigente que pretende desarrollar el tema en el Ecuador. Expedidas por la actual Corte Constitucional en su rol de intérprete máximo *ad hoc* de la Norma Fundamental, las reglas vigentes de la jurisdicción constitucional transitoria dedican solo dos artículos al procedimiento de dirimencia de competencias. De ellos, trasciende en éste punto únicamente que, en su art. 41, busca rescribir la disposición constitucional del art. 346 núm. 7, al indicar que se resolverán los conflictos entre aquellas “funciones del Estado y órganos constitucionales previstos en los art. 171 [definición de sector público], 225 [justicia indígena] y 251 al 259 [gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales]”<sup>71</sup> de la Constitución”. De tal forma, por un lado se abarca colosalmente y sin distinción alguna a todo el sector público y por otro se incluye de forma peregrina un artículo que no instituye entidad alguna (art. 259 CE) lo que hace entrever cierta ligereza al momento de redactar una disposición que solo puede ser un

<sup>68</sup> Ídem. En el caso ecuatoriano los partidos políticos podrían así exigirlo basados en el art. 110 inc. 1 CE.

<sup>69</sup> Alfonso Celotto, *El derecho juzga a la política: La Corte Constitucional Italiana*, Ediar, Buenos Aires, 2005, p. 96.

<sup>70</sup> Ver. Theodor Maunz et al, ob. cit., § 63, Rn. 41, p. 26.

<sup>71</sup> Ver. *Supra* 1.2.1.

intento borroso de cartografía normativa sin trascendencia real. A la luz de todas las consideraciones y aportes doctrinarios expuestos, tenemos que ratificar como conclusión que, merced a la apertura consagrada por la actual Constitución ecuatoriana en la definición de la competencia arbitral de la Corte Constitucional, para que un órgano estatal dado pueda arrojarse del rango *constitucional* y ser capaz de fungir como partícipe en un conflicto de competencias, habrán de concurrir en él una suma de factores cuya comprobación debe realizarse caso por caso; se deja entonces abierto un espacio para adaptaciones y complementos a los efectos de consentir resolver en una sede objetiva los contrastes sobre la aplicación de la Constitución. Consecuentemente, si la próxima ley que regule los procedimientos constitucionales se decanta por diseñar una lista de partícipes -quizá con intención de incentivar a los mencionados para utilizar el procedimiento-, sin importar su configuración, será siempre *ejemplificativa*, por lo que creemos que el legislativo debería preferir una definición que siga los parámetros de la doctrina<sup>72</sup> y centrar su labor normativa en el desarrollo procedimental, mismo que será el objeto de análisis del siguiente capítulo.

---

<sup>72</sup> Cfr. Francisco Fernández Segado, “La Jurisdicción Constitucional en Bolivia: La ley N.1836 del 1° de Abril de 1998, del Tribunal Constitucional” en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Edición 1998*, Tomo I, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 1998, p. 165-167, 192- 198. El autor considera que la indeterminación entraña una contrariedad interpretativa desafortunada.

## CAPÍTULO II

### **PROCEDIMIENTO: REQUISITOS PARTICULARES DE UN MECANISMO QUE POSIBILITE UNA VERDADERA DECISIÓN JURISDICCIONAL**

Lo que en esencia hace diferente a una composición en derecho de otras soluciones posibles es que aquella se realiza respetando un procedimiento establecido que garantiza, entre otras cosas, igualdad a las partes. La justicia a nivel constitucional no se puede abstraer de este imperativo para cumplir su objetivo de precautelar el mandato constituyente frente a las embestidas del poder, es más, su legitimidad, en tanto jurisdicción real, se liga preponderantemente al acatamiento de las reglas procesales<sup>73</sup>. El objetivo ideal será, por tanto, obtener una sentencia libre de vicios que, según el mérito de lo actuado, interprete y declare lo establecido en el pacto constitucional y dé la resolución debida a la contienda intersubjetiva surgida.

#### **2.1. REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD: PRESUPUESTOS PROCESALES DE FORMA AL PRESENTAR LA ACCIÓN**

Para que un conflicto constitucional aspire siquiera a ser conocido por la Corte Constitucional deben cumplirse algunas condiciones en el ámbito formal que permitan la generación de una relación jurídica procesal válida. La Constitución, al solo establecer la competencia de la Corte Constitucional para conocer este tema (art. 436 núm. 7 CE), más allá de lo deducible de tal atribución, no da directamente información respecto al funcionamiento de este procedimiento, por lo que, su regulación queda a la normativa inferior, generalmente, a la ley procesal respectiva. Hasta antes de la promulgación de la nueva Constitución ecuatoriana del 2008 dicha tarea recaía sin duda en la Ley de Control Constitucional (LCC) y el Reglamento de Trámite de expedientes del Tribunal Constitucional (RTETC), mas por las razones expuestas *supra*, poseen para efectos de nuestro actual estudio meramente un valor referencial, y así los utilizaremos. De la misma manera ocurrirá con las Reglas de procedimiento de la Corte Constitucional para el período de transición (RPCC) cuya actual vigencia fáctica nos obliga a tenerlas en cuenta, pese a que han dejado huérfano de un necesario procedimiento especial propio al conflicto de competencias interorgánico. Lo cierto es que la configuración legal definitiva del mismo es un imperativo para la próxima Asamblea Nacional y es nuestro empeño dar luces sobre las

---

<sup>73</sup> Sandra Morelli Rica, *La Corte Constitucional: ¿Un legislador complementario?*, Instituto de estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, Colombia, 1997, p. 31.

características que debería adoptar para no malograr su propósito. Para ello nos asentaremos en la autoridad de los doctrinarios procesalistas clásicos, cuyos parámetros analizaremos uno por uno para el caso que nos compete.

### **2.1.1. Demanda en forma**

La demanda no es la acción en sí pero es el instrumento procesal (físico) del que ella se vale para poder iniciarse y hacer valer sus pretensiones procesales. Aunque su calidad de presupuesto procesal pueda discutirse arguyéndose que es –principalmente- la forma de expresión aglutinante de los demás presupuestos, es un hecho que debe revestir ciertas características específicas que le permitan ser calificada y cumplir su función. Dichos aspectos puntuales suelen detallarse, tal como ocurre de momento para los casos de la acción pública de inconstitucionalidad (art. 26 RPCC) o la acción de protección de los derechos fundamentales (art. 49 RPCC). Anteriormente, en el art. 36 inc. 2º RTETC se detallaban los puntos mínimos que debería contener toda solicitud de dirimencia, así: la determinación precisa tanto subjetiva (partes) como también objetiva del conflicto, la fundamentación (fáctica y material) y, finalmente, la precisión de la competencia impugnada. No obstante, en la partitura adjetiva provisional de la Corte Constitucional, al procedimiento de dirimencia de competencias le tocó hoy por hoy interpretar un silencio en este compás a lo que es menester revisar primero lo dicho en las disposiciones comunes.

El art. 6 RPCC refiere únicamente a que la demanda o solicitud deberá ser *clara y completa*. Si bien se evidencia que fieles a la tradición procesalista ecuatoriana habrá de hacerse por escrito<sup>74</sup>, salta a la vista la insuficiencia de la disposición pues debe dársele contenido a éstos conceptos. En cuanto a la “claridad” del instrumento, lo dicho puede hacerse relativamente sin complicaciones ya que, entendida en su sentido común, hace alusión a que el contenido deberá ser expuesto de una forma lógica, límpida e inequívoca. No sucede lo mismo respecto a la segunda característica; si bien podemos decir abstractamente que “completo” comporta la exigencia de que *no falte nada*, sus elementos particulares permanecen indeterminados e implícitos. En todo caso, como punto de partida general cabe tomar en cuenta lo señalado por el depuesto RTETC que homologaba el trámite del proceso competencial al trámite al de la inconstitucionalidad<sup>75</sup>, de lo que cabía

---

<sup>74</sup> Por tanto, en éste procedimiento no basta la mera incitación verbal o mediática a la Corte

<sup>75</sup> Art. 36 inc. 3º RTETC y así también lo hace, por ejemplo, el Código Procesal Constitucional peruano (CPCons.-Perú) en su art. 112 inc. 2. Dado lo establecido *supra* (Cap. I, 1.2.) respecto a su pertenencia conjunta al mismo género -*Contiendas Constitucionales*- consideramos esta asimilación acertada.

ya deducir que sus instrumentos de estímulo jurisdiccional habrían de ser, *mutatis mutandis*, muy similares. En cuanto a aspectos como la necesidad práctica de designar casillero, estampar las firmas de los legitimados<sup>76</sup> y adjuntar copia(s) de la demanda, estimamos que están fuera de discusión. Otro punto es el deber de adjuntar todos los documentos (habilitantes y probatorios) necesarios que acompañarán obligatoriamente a la acción, y sí deben ser emanación de las especificidades del procedimiento. Con todo, para poder solventar el silencio actual, siempre habrá de tenerse en mente la aptitud funcional suficiente y necesaria de la demanda para el cumplimiento cabal de su objetivo, *hic*, delimitar la esfera propia de competencias de órganos constitucionales enfrentados por su distinta interpretación del código político. Consecuentemente, deberán reflejarse los presupuestos procesales específicos de forma y fondo, mismos que se analizan a seguir.

### **2.1.2. Capacidad procesal (capacidad de actuación o *legitimatío ad processum*)**

Quien solicita la dirimencia de un conflicto constitucional debe ante todo tener el poder jurídico para hacerlo, en otras palabras, la aptitud para poder presentarse y ejercer la acción jurisdiccional independientemente aún del problema de fondo<sup>77</sup>; la habilitación para realizar actos procesales válidos<sup>78</sup> con efectos jurídicos en nombre propio o por cuenta de otro<sup>79</sup>. Se analizará entonces la capacidad procesal o *legitimatío ad processum*<sup>80</sup>. En el caso de los órganos constitucionales unipersonales, como por ejemplo el Presidente de la República o el Asambleísta Nacional (consentida su capacidad para ser parte<sup>81</sup>), es claro que comparecerán a nombre propio. No obstante, dado que en su mayoría se trata de personas jurídicas de derecho público, su falta de capacidad procesal da paso a la figura de la *representación procesal*, es decir, aunque son capaces para ser sujetos procesales y asumir consecuentemente el rol de *parte*, precisan de personas (naturales) que actúen jurídicamente *por* ellas en juicio. Sin embargo, la cuestión de sobre quien recaerá la

---

<sup>76</sup> No así la determinación misma de su identidad. *Infra*. 2.2.1.

<sup>77</sup> Enrique Rojas Franco, *Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*, Edilex S.A., Guayaquil, 2007, p. 171

<sup>78</sup> Eduardo Couture, *Vocabulario Jurídico*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976, p. 131.

<sup>79</sup> Giuseppe Chiovenda, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Tomo II, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1940, p 296.

<sup>80</sup> Distinta de la capacidad para ser sujetos de la relación jurídica procesal, *supra* Cap I, 1.3.

<sup>81</sup> *Ver supra* Cap. I, 1.3.3.



calidad de *representante*<sup>82</sup> habrá de determinarse caso por caso, bien sea en relación a la misma Constitución<sup>83</sup> o a su normativa propia<sup>84</sup> (representación *ex legem*).

Una formulación general parece ser lo más aconsejable. El art. 36 inc. 1º RTETC lo configuraba en esa línea al requerir que la solicitud sea hecha por los *personeros* de los órganos constitucionales aptos para participar, quienes debían acreditar su calidad con el nombramiento respectivo [debidamente certificado]. Empero, siguiendo llanamente lo que establecía la disposición, podrían plantearse situaciones problemáticas, en especial, en razón de que no se preveía la necesidad de adjuntar el acto donde constara la voluntad habilitante (*autorización procesal*) del órgano colegiado cuyas competencias estarían en disputa. Verbigracia, el presidente de estos órganos podría entonces acudir a solicitar la actuación de la Corte Constitucional sin previa consulta o incluso en contra de la voluntad del órgano constitucional al que representa o, aún menos deseable, que pese al pronunciamiento del órgano para que se presente la solicitud, se abstenga de hacerlo. El caso se presentó en el Ecuador cuando el Presidente del extinto *Congreso Nacional* pretendió activar este proceso contra el Tribunal Supremo Electoral que había destituido a 54 diputados quienes, con su voto, habrían interferido con el proceso electoral rumbo a la Asamblea Constituyente, sin embargo, el trámite se inadmitió alegando que debió ser el Congreso entero quien solicite la dirimencia y no solo su presidente. Por tanto, la norma adjetiva deberá también exigir que –de ser el caso- se adjunte el documento que certifique la voluntad válidamente adoptada por el pleno del órgano colegiado respectivo<sup>85</sup>.

### **2.1.3. Objeto procesal de la dirimencia de competencias**

En el marco de la vida estatal, los actores políticos van a verse enfrentados y confrontados en muchas instancias pero no todos estos conflictos son aptos para ser conocidos por la Corte Constitucional mediante el procedimiento competencial. Su finalidad es la delimitación mutua de competencias de los órganos constitucionales; no hay un control abstracto de constitucionalidad. Tampoco estamos frente a un procedimiento principal de

---

<sup>82</sup> Aunque también pueda considerárselo como *órgano de su voluntad natural*. Ver Giuseppe Chiovenda, ob. cit., p. 299-301.

<sup>83</sup> Así por ejemplo, se dispone que la Función Judicial esté representada por el presidente o presidente de la Corte Nacional de Justicia (art. 182 inc. 2 CE) y lo propio para el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (art. Art. 207 inc. 2 CE) o la Función Electoral (art. 218 inc. 3 CE).

<sup>84</sup> Esto será necesario, por ejemplo en caso de las bancadas legislativas que –consentida su capacidad de participación (*supra* Cap. I, 1.3.3.)- tendrán que normar su forma de representación, sea a través de un *jefe* de bancada u otra forma.

<sup>85</sup> Tal como se lo solicita en el art. 109 inc. 2 CPCons-Perú, o en el derogado RTETC (art. 1 inc. 2º) para el caso de las demandas de inconstitucionalidad de acto normativo.

interpretación constitucional, que solo es tomado en cuenta en caso de ser relevante para la decisión<sup>86</sup>; al respecto hallamos además que la interpretación constitucional *a través* de sus dictámenes y sentencias (art. 436 núm. 1 CE) entraña en realidad un eje transversal latente en todo el ejercicio jurisdiccional de la Corte y no un procedimiento *sui generis* como lo han constreñido las novele(ra)s RPCC (art. 19-25)<sup>87</sup>. En otro aspecto, no resulta superfluo decir que la dirimencia de competencias interorgánicas –pese a la similitud terminológica-, no se ocupa del acostumbrado conflicto de competencia entre los órganos de la jurisdicción ordinaria, por lo que tales son inadmisibles<sup>88</sup>. Recapitulando, el objeto del procedimiento que nos ocupa es la cuestión de si el comportamiento reclamado del peticionado, perjudica o menoscaba la posición jurídica constitucional del peticionario, con lo que se permite un control concreto de dichos actos. El objeto es, en otras palabras, verificar la afirmación del demandado de la existencia de consecuencias lesivas o amenazantes a sus competencias *constitucionales*.

El énfasis obedece a que, más allá de la imprecisa redacción propuesta por el art. 436 núm. 7 CE, aunque no se diga expresamente que se dirimirán conflictos de competencias o de atribuciones que nazcan de disposiciones constitucionales tal como si lo hacía el art. 276 inc. 1 núm. 6 CE-98, esa es la esencia de éste instrumento, pues el control de la legalidad no compete por principio a ésta instancia sino a la jurisdicción ordinaria<sup>89</sup>. Probablemente la dualidad propuesta por el artículo de la Constitución de Montecristi se deba más que nada a la influencia de la normativa española<sup>90</sup>, pues el paralelo con el art. 59 inc. 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Es-LOTC) es innegable<sup>91</sup>. La diferencia radica

---

<sup>86</sup> Theodor Maunz, et al., *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 21ª Edición complementaria, Editora C. H. Beck, Munich, 2003, § 64, Rn. 10, pp. 6-7.

<sup>87</sup> En consecuencia, sostenemos que bien pudieron [y debieron] tramitarse [y resolverse] como conflictos competenciales las cuestiones de *interpretación* del Régimen de Transición respecto a la integración de la nueva Corte Nacional de Justicia (Sentencia Interpretativa: 001-08-SI-CC de 28/11/2008) y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Sentencia Interpretativa: 002-08-SI-CC de 10/12/2008).

<sup>88</sup> Providencia dictada en el caso N° 0001-03-CC (10/03/2003); accesible a través de [http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm\\_cont.nsf](http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm_cont.nsf); (visitado a 10/01/2009).

<sup>89</sup> Así se entiende también en la Resolución innumerada por medio de la cual miembros del Tribunal Constitucional asumen la calidad de Magistrados y Magistrados de la Corte Constitucional (autodenominada) para el período de transición, Considerando 12do *in fine*. (20/10/2008) R.O. N° 451, Sup., 22 de octubre de 2008, p. 32. En cuanto al extinto Tribunal Constitucional ecuatoriano, éste criterio reiterado, se halla, *vg.* Resolución No. 002-2002-CC, considerandos 8° y 26°, expedida el 11/02/2003; y Resol. 0003-00-CC, considerando 3°, expedida el 05/06/2001; accesibles *ver* nota 88.

<sup>90</sup> País de procedencia de los únicos asesores extranjeros oficiales de la Asamblea Nacional Constituyente del 2008.

<sup>91</sup> Sin embargo, la indefinición de nuestro constituyente se hace latente en éste punto al haberse adoptado como *muestra* de la norma genérica que diseñaría el procedimiento, al artículo correspondiente solo a los conflictos de competencia territoriales. El art. 73 Es-LOTC es el que corresponde al conflicto interorgánico.

en que la nación ibérica admite a normas de derecho infraconstitucional como origen válido del conflicto: las leyes orgánicas respectivas de aquellos entes capaces de ser sujetos del procedimiento (art. 73 Es-LOT). Así entendido, para pretender desbordar la esencia de la fuente constitucional ha menester una habilitación de la nueva ley de procedimientos constitucionales, caso contrario, el juez constitucional debería examinar, interpretar y aplicar exclusivamente la Carta Política para dirimir las competencias por ella asignadas, lo que pese a todo estimamos suficiente. De tal suerte, se plantea indubitadamente un doble requisito: primero, que la norma tenga rango *constitucional*, y además, que ella sea *orgánica*, es decir, *de tipo competencial*.

a) *Conflicto de competencias: ¿cuándo debe entenderse que existe?*

Por otra parte, corresponde analizar si estos conflictos deben entenderse existentes solo en caso de que un órgano intente ejercer atribuciones que otro reclama como suyas o si debe ampliarse el espectro. La cuestión planteada es saber si el órgano accionante debe reclamar la atribución como propia o si basta que se considere un exceso (abuso) del peticionado en el ejercicio de *sus* competencias que infringe al ordenamiento jurídico. Al respecto se ha dicho que la interpretación constitucional es ya en sí una “interpretación de límites”<sup>92</sup> y que -para la Corte Constitucional- ello comporta impedir que se cree derecho anticonstitucional<sup>93</sup>, por tanto, es legítimo argumentar a favor de que el proceso se use para rechazar también aquellas actuaciones allende lo que al órgano le está permitido. Esta interpretación se respaldaba además en la terminología usada por el art. 36 inc. 2º RTETC, que mencionaba como alternativas de la petición *reclamar* o *impugnar* que, podrían entenderse respectivamente como la *vindicatio potestatis* en sentido estricto y la mera oposición a su existencia. Sin embargo, en el mismo art. 29 inc. 2º de la extinta LCC no constaba esta alteridad sino que se vio al *reclamo* como su exclusivo motivo. Asimismo, si nos remitimos a la jurisprudencia extranjera emitida sobre el tema, encontraremos algunos criterios válidos para su interpretación, tal como en la siguiente sentencia del TC español se consigna:

A diferencia de los conflictos interterritoriales [...] en los conflictos entre órganos constitucionales el legislador no ha admitido otro supuesto que el de la *estricta usurpación de atribuciones*. La razón de esta diferencia es que en los conflictos de atribuciones no se trata de preservar las esferas respectivas de soberanía y de autonomía de entes territoriales (la cursiva es nuestra).

---

<sup>92</sup> Sandra Morelli Rica, ob. cit., p.33.

<sup>93</sup> Javier Pérez Rayo, *citado en* Sandra Morelli Rica, ob. cit, p. 34.

El conflicto de atribuciones garantiza, [...] la existencia de la misma estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias, que se protegen también a través de esta vía procesal. El interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales lo que tradicionalmente se ha llamado «división de poderes», resultando así coherente que el único vicio residenciable en él sea el deparado por una invasión de atribuciones que no respete esa distribución constitucional de poderes<sup>94</sup>.

De tal manera, se aceptó que el objeto procesal debería ser necesariamente reivindicatorio. De ello la primera consecuencia necesaria: si lo que se busca es coherencia con su mención en el art. 269 núm. 5 CE, en la ley que regulará los procedimientos constitucionales ha de habilitarse a los consejos provinciales y cantonales para fundar el conflicto impugnatoriamente contra un ejercicio incorrecto de competencias ajenas por sus titulares. Sin embargo, el tema no queda allí. La necesidad de dar un remedio jurídico a otras diferencias interpretativas que alteraban el orden competencial preestablecido hizo que el mismo Tribunal Constitucional de la nación ibérica haya debido atemperar su doctrina con el cambio de milenio. Así, al proponérsele un conflicto relativo a la inadmisión a trámite por parte del Senado de la sobrevenida declaración de urgencia a un proyecto de ley, el aludido máximo tribunal estableció que

aunque en puridad cupiera afirmar que, en este caso, el órgano constitucional demandado no ha ejercido una atribución que sea reivindicada como propia por el órgano constitucional demandante, lo cierto es que [...] no admitir a trámite la declaración de urgencia de un determinado proyecto de ley efectuada por el Gobierno *ha frustrado el ejercicio de una atribución que el Gobierno considera como propia* ex art. 90.3 CE, *haciendo imposible la misma en el supuesto planteado* [...] procede apreciar que tanto la decisión impugnada como la pretensión deducida en este supuesto han de considerarse *suficientemente adecuadas a la estructura y función del conflicto de atribuciones, toda vez que lo que se pretende es preservar el ámbito de atribuciones de uno de los órganos constitucionales mencionados en el art. 59.3 LOTC frente a la decisión de otro*<sup>95</sup> (la cursiva es nuestra).

En consecuencia, además de la *vindicatio potestatis*, al entender que las decisiones concretas de un órgano –merced a su interpretación contrapuesta de la norma constitucional- pueden eventualmente truncar *por completo* el ejercicio de las competencias propias de otro y con ello irrespetar la pluralidad de la estructura de poderes constitucionales, se observa que su concurrencia comporta también una razón suficiente para la activación del procedimiento de dirimencia como mecanismo garantista adecuado,

---

<sup>94</sup> Tribunal Constitucional español, Sentencia 45/1986, Fundamento 4º, V y VI párrafos; accesibles a través de [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/jurisprudencia\\_constitucional.php](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/jurisprudencia_constitucional.php) (visitado a 27/11/2007). La discusión de fondo en el caso fue determinar si el Gobierno tenía un límite temporal para realizar la declaración de urgencia o si podía hacerlo en cualquier momento del trámite.

<sup>95</sup> Tribunal Constitucional español, Sentencia 234/2000, Fundamento 5º, IV párrafo; acceso *ver* nota 94.

siempre y cuando, a ésta dimensión impugnatoria descrita, subyazca decisiva y principalmente el pronunciamiento sobre la titularidad de la atribución controvertida.

*b) Conflictos negativos de competencia: tradicionalmente territoriales*

No es posible abstenerse del tratamiento de las disputas competenciales suscitadas cuando órganos constitucionales se inhiben mutuamente de asumir una atribución por encontrarla ajena a su esfera, es decir, perteneciente al otro. Hablamos de los denominados *conflictos negativos*. Su estudio es además menester pues fueron contemplados en el último proceso constituyente al tratarse las competencias de la Corte Constitucional<sup>96</sup>. Estos conflictos están pensados no solo como un mecanismo de ejecutividad del reparto funcional que evita la orfandad de atribuciones constitucionales, sino que también aparece más clara su función mediata, que atiende a la necesidad de sellar poros en la cobertura garantista de los derechos fundamentales, construida en la Constitución (art. 226 CE). No obstante, dado que quienes se hallan más cercanos a la ciudadanía no son los órganos máximos de la estatalidad nacional, sino los órganos de la administración pública, ésta fase negativa ha sido tradicionalmente entendida como propia de los conflictos constitucionales *territoriales* para zanjar si, ante un tema dado, corresponde actuar a los organismos del Estado central o a las dependencias de los gobiernos autónomos: se define consecuentemente la amplitud de las disposiciones constantes en los catálogos competenciales.

La jurisprudencia constitucional ecuatoriana ha determinado en el pasado que su atribución de conocer conflictos constitucionales de competencia puede versar sobre aquellos de tipo negativo<sup>97</sup>. Así, la Resolución No. 002-2001-CC del TC de 15 de enero del 2002, estableció en su considerando 3º que

... existe conflicto de competencia cuando una entidad pública plantea una controversia sobre el círculo de atribuciones que le pertenecen, sea reclamando para sí las facultades que está ejerciendo otra, sea cuando declina, el ejercicio de aquéllas, o cuando una de ellas ha invadido el marco jurídico de las atribuciones constitucionales y legales que tiene otra (lo subrayado es nuestro).

---

<sup>96</sup> Asamblea Constituyente 2008, Acta 72 (30/06/2008), p. 119.

<sup>97</sup> Tribunal Constitucional, Resolución No. 002-2001-CC (15/01/2002), 3º considerando; Resolución No. 089-2001-TP (05/06/2001), Voto salvado de los Doctores Marco Morales Tobar y Oswaldo Cevallos Bueno, 9ª consideración; Resolución No. 204-2001-TP (10/10/2001), Criterio del doctor Marco Morales Tobar, 2º párrafo; accesibles, *ver* nota 88.

No obstante, tanto la resolución citada como las otras resoluciones que refirieron la existencia posible de conflictos negativos, pertenecieron todas -a excepción de una<sup>98</sup>- a contiendas constitucionales *territoriales*. Ésta relación se reconoce asimismo al inspeccionar la norma constitucional adjetiva española, misma que coloca sistemáticamente la sección dedicada al tratamiento de los conflictos negativos (art. 68-72 Es-LOT) dentro del capítulo, denominado “De los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí”. Adicionalmente, con ellos no se busca contrarrestar o evitar la lesión (subjética) al ámbito competencial de un órgano, por lo que la legitimación en causa y el interés para obrar son distintos. Luego, del derecho comparado se aprecia como se permite que sean instados también por aquellos que, de persistir el abandono funcional, quedarían en indefensión, así, por personas físicas o jurídicas interesadas (art. 70 *in fine* Es-LOT). Mas respecto a su necesidad, el mismo caso español evidencia que los ciudadanos resuelven de forma conveniente sus problemas de ésta índole por las vías administrativas y contencioso-administrativas comunes<sup>99</sup>. De su lado, recordamos la contienda constitucional interorgánica se mantiene en principio indiferente respecto a las posiciones derivadas de derechos fundamentales. Lo que debe sí debe mencionarse es que en otro matiz -y de dársele tal trámite propio-, dentro del mecanismo legal de control e intervención previsto en el art. 268 CE la acción de dirimencia competencial territorial del art. 269 núm. 5 CE, bien podría servir para provocar que sean ejercidas en su integralidad aquellas competencias exclusivas o ya transferidas. Por ende, sostenemos que la nueva norma de procedimientos constitucionales debería circunscribir los conflictos negativos a las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos autónomos descentralizados.

c) *La muerte cruzada: ¿un conflicto de constitucionalidad en sentido material?*

Finalmente en relación a éste sección, otra disposición constitucional que creemos merece mencionarse por sus implicaciones de delimitación competencial -sin ser por ello un conflicto de competencias propiamente dicho- es la figura que la doctrina suele denominar *muerte cruzada*. Nos referimos a la concesión que ha hecho el constituyente tanto al Presidente de la República (art. 148 CE) como a la Asamblea Nacional (art. 130 núm. 1 CE) para deponerse mutuamente en los casos en que uno u otro *se arrogue funciones que*

---

<sup>98</sup> Tribunal Constitucional ecuatoriano, Resolución No. 128-2001-TP (07/08/2001), 9º considerando.

<sup>99</sup> A tal punto que su Tribunal Constitucional en casi 30 años de labor no ha emitido sino tres sentencias frente a más de doscientas sesenta en conflictos territoriales positivos.

*no le competen constitucionalmente*. El tema es de nuestro particular interés por cuanto se ha colocado a la Corte Constitucional como *conditio sine qua non* de procedibilidad, al ser menester su dictamen *favorable*. Nuevamente aparece así su rol central de árbitro que, como órgano concentrado de jurisdicción constitucional, asume en el juego de poderes estatales: morigera y filtra las veleidades del poder. Lo dicho pues, dejar el juzgamiento a sendos órganos políticos, que además tienen casi por regla absoluta intereses directos en el resultado, implica una lamentable invitación a la arbitrariedad. Aunque es claro no siempre la aludida arrogación de funciones entraña una invasión y que el análisis de la Corte será de tipo objetivo, ciertamente la previsión busca también preservar el equilibrio reflejado en el orden de competencial preconcebido de una forma algo similar al conflicto de constitucionalidad, lo que estimamos también como un gran acierto<sup>100</sup>.

#### **2.1.4. Objeto del litigio: objeto procesal en sentido estricto**

Un acto del emplazado es el centro del reclamo del accionante, con el cual, según su perspectiva, se contraviene su posición jurídica constitucional. Su existencia real es un requisito para obtener una decisión de mérito por lo que en su ausencia se debe declarar inadmisibile la contienda. Asimismo, este aspecto objetivo es relevante en cuanto determina la vinculación futura de la eventual decisión de fondo para la Corte y las partes, en otras palabras, será el elemento de la identidad objetiva en la *res iudicata*. Conocer sus tipos y características nos ocupará en este apartado.

##### *a) Control de actos*

Se refiere a una acción positiva, es decir, real y existente, apta para lesionar o poner en peligro las competencias constitucionales del peticionario<sup>101</sup>. Se excluyen actos que no conciernan lesiones reales sino meramente *virtuales* a la esfera de jurídico competencial de

---

<sup>100</sup> Respecto a las otras dos variantes del art. 148, estimamos que por la redacción escogida no se está colocando a la Corte Constitucional en la misma condición arbitral directa, sino que se trata de posibilidades dispuestas para el análisis del Ejecutivo según la conveniencia del momento político. Sin embargo, conscientes que en el Estado constitucional de derecho no hay poder que escape a su control, siempre podría excitarse a la Jurisdicción Constitucional por parte del Legislativo, para que se detenga el ímpetu autoritario de un proto- *princeps*: la medida sería el Plan Nacional de Desarrollo, que a su vez, por ser un documento preestablecido y aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo (art. 279 CE), extraerá en algo el cotejo de la reputada obstrucción *reiterada e injustificada*. Más conflictivo aparece el caso de la *grave crisis política y conmoción interna*, pues cualquier análisis caerá primordialmente en lo discrecional. En caso de ser solicitada la delimitación de la competencia se podría a lo mucho verificar que la concurrencia de las circunstancias constitucionalmente requeridas no se descarte abiertamente. Aparece aconsejable de todos modos que se inste a la Corte Constitucional a pronunciarse en aras de la producción de jurisprudencia que de claridad sobre estos términos.

<sup>101</sup> Theodor Maunz, et al., ob. cit. § 64, Rn. 22, p. 11.

otro órgano; son inadmisibles por ende actos meramente preparatorios o no definitivos<sup>102</sup>. Cabe entonces encasillar la problemática en términos de la *relevancia jurídica* del acto independiente para lesionar la posición jurídica del accionante. Un hecho concreto será, por tanto, exigencia *sine qua non*. De tal forma que, si bien el abanico objetivo de posibles actos constitucionalmente justiciables tiene una amplitud considerable, está supeditado a las limitaciones intrínsecas del procedimiento.

Como un caso especial de interés aparece la posibilidad del control de actos legislativos o actos normativos. Los acuerdos y resoluciones legislativas como actos (no generales) de emanación de la voluntad de la Asamblea Nacional podrían ser objetos susceptibles de éste procedimiento en caso de lesionar la esfera de competencias de otro órgano constitucional. Sin embargo, debe analizarse cuál es el caso de las leyes y demás actos normativos competencialmente otorgados al parlamento o al ejecutivo para su emisión. De entrada podríamos decir que los proyectos y propuestas serían inadmisibles por faltarles aún la aptitud lesiva concreta, es decir, relevancia jurídica. Por otro lado, tenemos que la dirimencia de competencias no es un mecanismo de control principal de normas y, además, los efectos de la decisión de un procedimiento contradictorio intersubjetivo vincularían por regla solo a sus partes, efecto dispar al deseado para actos que atañen a una generalidad. Esa visión fue la aceptada en Italia hasta mediados de los años 90, por considerarse que de otra forma se rompería con su sistema de garantías tradicional que apuntaba como más idóneo al control normativo directo, sin embargo, la perspectiva cambió tras la Sentencia 161 de 1995, que admitió a un decreto-ley, argumentando su pertinencia ante la eventual insuficiencia de su *vía incidental* de control, ya que el conflicto puede ser “la forma necesaria para proveer una defensa en grado de unir inmediatamente la eficacia” de ahí se la ha extendido incluso a la ley<sup>103</sup>. Por su parte, nuestro otro punto de referencia, la jurisprudencia alemana, ha aceptado también la posibilidad, subrayando que el punto central deberá -en todo caso- residir en la *lesión competencial* consecuencia de la promulgación legislativa contraventora a la Constitución y no así en la norma misma<sup>104</sup>. Pese a ello, la posición no es unánime y, por nombrar un caso cercano, en el Perú su Código Procesal Constitucional dispone que en caso de versarse el conflicto en una norma

---

<sup>102</sup> Celotto Alfonso, *El derecho juzga a la política: La Corte Constitucional Italiana*, Ediar, Buenos Aires., 2005, p. 93.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 97. Lo subrayado es nuestro.

<sup>104</sup> Corte Constitucional Federal, 2 BvH 1/92, párrafo 28, decisión del Segundo senado, de 25/nov/1998. (BVerfGE 99, 332); accesible a través de <http://www.servat.unibe.ch/dfr/>, (visitada a 20/03/2009).



con rango de ley, su Tribunal declare de oficio que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad<sup>105</sup>. De no incluirse una disposición análoga en la próxima ley ecuatoriana de procedimientos constitucionales nada obstaría a que se objete por la vía del procedimiento competencial el acto de promulgación de una norma, lo que además consideramos provechoso para la mejor tutela del reparto constitucional; las finalidades de ambos procedimientos también son distintas. Al proveer de un margen deseable de discernimiento a los solicitantes potenciales, ellos podrán y deberán analizar factores de conveniencia como la duración del procedimiento, mejor posibilidad de impulso, eficacia e incluso grado de protagonismo deseado para accionar en consecuencia la vía de dirimencia o la de inconstitucionalidad.

En relación a la cuestión de la conveniencia, es menester analizar asimismo la posición a adoptarse en relación a los denominados *actos de gobierno* o *actos políticos*. Aunque su definición exacta no ha sido posible, se ha dicho que se trata de actos que obedecen a “razones de Estado” o que son de “alta política del Estado”<sup>106</sup> frente a los cuales los órganos jurisdiccionales deberían abstenerse (*iudicial self-restraint*), pues su fundamento radicaría en la división de poderes. Así, ciertas actuaciones estatales se han alienado del imperio de la Constitución a través de su mera calificación de “políticas”. Dentro de un sistema en que el sometimiento de todas las actuaciones del poder público a su norma fundamental es principio supremo (art. 424 y 426 CE), tal idea no puede aceptarse absolutamente. La Constitución *Política* de un Estado, como su nombre lo indica, sin bien es un texto jurídico “codifica los principios rectores del sistema político y ello se traduce en una idea de ingeniería política que redundará en beneficio de los destinatarios del poder”<sup>107</sup>. Su ideología de base también reviste supremacía. Por ello, generalmente habrá una pauta de actuación *más adecuada* o, sino, menos susceptible de constituir una infracción valorica reflejada en el sistema. Es imposible negar la existencia de un ingrediente político en el proceso constitucional, intrínseco por las cuestiones de Estado y de poder que conoce la Corte, pero que en nada altera la función jurisdiccional que puede y debe ejercer de manera independiente, imparcial y calificada<sup>108</sup>. No debe preocupar la

---

<sup>105</sup> Art. 110 inc. 2 CPCons-Perú.

<sup>106</sup> Enrique Rojas Franco, *Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*, Edilex S.A., Guayaquil, 2007, p. 611.

<sup>107</sup> Germán J. Bidart Campos y Walter F. Carnota, *Derecho Constitucional Comparado*, Tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1998, p. 97.

<sup>108</sup> Juan Colombo Campbell, *El Debido Proceso Constitucional*, en "Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Edición 2004", Tomo I, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2004, p. 190-192. Para

llamada *juridificación* de la política, pues lo que se decide es una contienda jurídica basada en una relación jurídica sustancial. Evidentemente ha de respetarse la franja de decisión y formación política, mas allí donde la Constitución no da pautas jurídicas para que la Corte pueda afrontar la solución del conflicto, el mismo resultará inadmisibile y no por causa del *self restraint*, sino por falta de un parámetro constitucional material<sup>109</sup>, es decir, por la ausencia de lo que los procesalistas califican como *la existencia de una voluntad del código político* que garantice al órgano constitucional accionante un derecho, obligando al demandado<sup>110</sup>. Consecuentemente, quedarán fuera del procedimiento constitucional solo aquellos temas que no sean objetivamente justiciables. Caso contrario su poder sería tal que, junto con Kelsen, “habría que considerarlo simplemente insoportable”<sup>111</sup> al enfrentarnos a lo que suele llamarse “gobierno (o dictadura) de los jueces”. Finalmente, aunque clasificados dentro de los mismos actos de gobierno<sup>112</sup>, un punto aparte merecen aquellos actos relativos a las relaciones internacionales.

La dirimencia de competencias está pensada como un mecanismo de control interno de las relaciones entre los órganos constitucionales del Estado y no podría pretenderse jamás controlar a través de él normas supranacionales. Pese a ello, el tema gana importancia al aumentar la incidencia de las actuaciones de los órganos constitucionales internos en la formación de la voluntad de órganos externos<sup>113</sup>. Así, aunque la actuación del organismo internacional está condicionada únicamente por su normativa propia, los representantes nacionales que acudan en nombre del Estado ecuatoriano deben, por lo menos, estar *también* subordinados al derecho nacional, sujetos a una actuación conforme a la Constitución local (de donde además emana su poder) y, por ende, susceptibles de ser

---

ampliar véase Rafael Oyarte Martínez, *El fenómeno político aprehendido por el Derecho Constitucional*, “Revista Ruptura Asociación Escuela de Derecho PUCE”, Quito, 2000, pp.49-59.

<sup>109</sup> Corte Constitucional Federal, Sentencia 2 BvE 1, 2, 3, 4/83, párrafo 140, decisión del Segundo Senado, de 16/feb/1983. (BVerfGE 62, 01); accesible a través de <http://www.servat.unibe.ch/dfr/>, (visitada a 20/03/2009). Ver Theodor Maunz, et al., ob. cit. § 63, Rn. 9, p. 13.

<sup>110</sup> Paráfrasis de lo expresado por el maestro Giuseppe Chiovenda, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Tomo I, 2ª ed., Ed., Revista de Derecho Privado, Madrid, 1948, p 68. Tratado *infra*. 2.2.3.

<sup>111</sup> *La garantie juridictionnelle de la Constitution; citado en* José Acosta Sánchez, *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional: Fundamentos de la democracia constitucional*, Tecnos, Madrid, 1998, p. 253.

<sup>112</sup> Enrique Rojas Franco, ob. cit. p. 612, 614-618. El autor remarca como estos actos de derecho público abren una herida al principio de legalidad y ya que escapan a la jurisdicción contencioso-administrativa, requieren ser cubiertos a futuro. Creemos que la jurisdicción constitucional podría ser ese camino.

<sup>113</sup> Theodor Maunz, et al., ob. cit. § 64, Rn. 42, p. 17. Así por ejemplo los votos emitidos por representantes ecuatorianos en la OEA, CAN, etc. En cuanto a los tratados internacionales, la nueva Constitución Ecuatoriana ya coloca a la Corte Constitucional como entidad verificadora *sine qua non* de los tratados, previo a su ratificación por la Asamblea Nacional (art. 438 núm. 1 CE). Habrá que ver que posición se adopta con aquellos tratados que no requieren de tal ratificación (art. 419 CE).

sometidos a la jurisdicción constitucional. Evidentemente, de aceptarse la posibilidad solo podrá tratarse de un mecanismo de protección preventivo pues, adquirido ya el compromiso internacional, entra en juego el principio de *pacta sunt servanda*; a lo sumo podría también usarse quizá como un instrumento de reprimenda jurídica pública y profunda de lo actuado por el representante local para que –de acaso continuar en el cargo o para sus sucesores- no se repita la actuación lesiva en circunstancias análogas futuras<sup>114</sup>. En todo caso debe concederse que, cuando el gobierno o sus representantes inicien, apoyen o coparticipen de cualquier manera positiva en la tarea normativa externa, a pesar de que esto supere en el caso concreto los límites competenciales entregados a la instancia internacional en cuestión, bien podrían lesionarse las competencias de los órganos constitucionales locales y, para su protección [o al menos declaración], cabría legítimamente hacerse uso de la contienda constitucional<sup>115</sup>. Lo que se pretende es asegurar la esencia constitucional interna del Estado.

b) *Control de omisiones*

Paralelamente a lo dicho en relación al control de actos, sería deseable encontrar –como en otras legislaciones–, la posibilidad de dirimir competencias originadas también en omisiones de un órgano constitucional cuando otro reclama que aquel las ejerza a título de obligación hacia éste. El concepto omisión posee intrínsecamente ser *omisión de un acto*, éste último sí susceptible de ser objeto del litigio de competencias. Así el Código Procesal Constitucional peruano designa como supuesto fáctico posible de afectación competencial el que se rehuya deliberadamente actuaciones (art. 100 inc. 1) En Alemania, expresamente se contempla bien a una “medida” (*Maßnahme*) o a una omisión (*Unterlassung*) como posibles objetos del conflicto (§64 inc. 1º BVerfGG), consideración que se ha utilizado, por ejemplo, por el Parlamento (*Bundestag*) para que la Corte Constitucional inquiera al Presidente Federal –que carece de veto por razones de conveniencia–, por haberse negado a emitir el decreto que promulga una ley formalmente constitucional. La doctrina de dicho país europeo incluso va más allá y prefiere hablar genéricamente de un “comportamiento” (*Verhalten*). De vuelta al caso ecuatoriano, creemos que al tampoco haberse hecho distingo alguno en el art. 436 núm. 7 CE ni tampoco anteriormente, y recordando el principio de

---

<sup>114</sup> Lo ideal es que se respete y siga el procedimiento adecuado para la creación de normas extranjeras (tratados), sin embargo, el Ecuador recuerda casos como el del Tratado de la *Base de Manta* en los cuales pese a no haber pasado por el Congreso, fue inútil la activación posterior de la vía de inconstitucionalidad. El deslinde de responsabilidad es inadmisibles en el Estado de Derecho.

<sup>115</sup> Paráfrasis de Scholz, *citado en* Theodor Maunz et al, ob. cit. § 64, Rn. 47, p. 19.

que toda obligación de un sujeto es a la vez un derecho para otro –que en el derecho público se traduce en competencias-, no es correcto desechar la posibilidad de accionar este procedimiento competencial sobre omisiones, siendo incluso aconsejable hacer uso de ellas para confrontar una práctica política acostumbrada a tolerar continuos retrasos, incumplimientos y evasiones. Las constelaciones en que podría ser utilizado el procedimiento son múltiples: la Asamblea omite la remisión de una ley aprobada al Presidente para su sanción u objeción (art. 137 inc. 3 CE) o la mora del Gobierno en presentar un tratado internacional a la Asamblea (art. 418 y 419 CE).

No obstante, para poder reafirmar nuestra idea de control de omisiones mediante el procedimiento de dirimencia de competencias en el Ecuador debemos también descartar intersecciones excluyentes con otros procedimientos; la yuxtaposición de vías para la obtención de un mismo fin se opone al principio de unidad de la constitución. Así, es de primordial interés revisar aquel inéditamente propuesto por el núm. 10 del mismo art. 436 CE, mediante el cual se encomienda a la Corte “[d]eclarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales”. De tal forma que se habría configurado un control principal de las omisiones a mandatos constitucionales en una vía especial por la que deberían encaminarse los reclamos. Sin embargo, éste procedimiento –y así lo han entendido también quienes dictaron las RPCC<sup>116</sup>- es un tipo de acción popular (o pública) de protección directa a la ejecutividad de la Constitución, distinto por tanto del procedimiento contradictorio intersubjetivo de la contienda constitucional. En consecuencia, en el caso de la vía de inconstitucionalidad por omisión no haría falta demostrar interés subjetivo alguno por parte de un solicitante cualquiera (art. 439 CE) y podría motivarse a su vez en *cualquier* omisión constitucional, es decir, siempre y cuando pueda demostrarse su relación directa con una obligación (irrenunciable) del Código Político para su ejecución. Luego, jugarán un rol protagónico las llamadas *normas constitucionales programáticas de cumplimiento obligatorio*<sup>117</sup> por medio de las cuales el constituyente asigna tareas concretas -sea la expedición normativa o la ejecución de actos<sup>118</sup>-, de forma imperativa y expresa, frente a las cuáles la renuencia del

---

<sup>116</sup> Art. 29 y ss. RPCC. Tanto el art. 29 inc. 1 como también su núm. 1 RPCC se remiten a las condiciones del la acción pública de constitucionalidad al configurar este procedimiento.

<sup>117</sup> María Mercedes Serra, *Procesos y Recursos Constitucionales*, Depalma, Buenos Aires, 1992, p. 72.

<sup>118</sup> Ambas posibilidades abarca expresamente el tenor literal del art. 436 núm. 10 *in fine*, por lo que no cabe limitarlo a la sola omisión normativa.

destinatario es lesiva e inconstitucional. Por su parte, la contienda interorgánica no pretende en forma alguna ser una forma de control objetivo de la constitucionalidad como un todo sino que se enfoca en el reparto de atribuciones realizado en la parte del texto constitucional encargada de la organización del Estado, la llamada parte orgánica. Por tanto las únicas omisiones que podrían eventualmente excitar su acción, ser su objeto, serían aquellas que, siendo también obligatorio su desempeño, vulneren dicho reparto y por tanto afecten o amenacen posiciones jurídicas subjetivas de otros órganos constitucionales, es decir, únicamente *una especie particular* de omisiones en las que lo decisivo no sería la llana afirmación de su existencia, sino la relación jurídico constitucional existente entre las partes, misma que en derecho de organización estatal se determina por normas competenciales<sup>119</sup>. No obstante, no escapa el hecho de que bien podrían también ser revisadas en el procedimiento general de inconstitucionalidad configurado especialmente en el art. 436 núm. 10 CE, ausente en las otras legislaciones de que nos hemos valido para éste análisis. Si habríamos de escoger la vía más conveniente (por trámite, celeridad, eficacia, posibilidad de impulso, grado de protagonismo deseado, alcance de la resolución, etc.), se muestra más promisorio -en cuanto a su efectividad- y adecuado el procedimiento general de inconstitucionalidad por omisión<sup>120</sup> que habilita más aun de forma expresa a la Corte para subsanar el comportamiento negativo lesivo al mandato constitucional (siempre que sea materialmente factible<sup>121</sup>); posibilidad que en cambio, es discutible en el caso de la contienda constitucional. De todos modos, para el juzgamiento de las omisiones, consideramos atinada la recomendación del profesor Bidart Campos quien indica que siempre implican un examen histórico y concreto y ponderarse si el constituyente ha deparado cierto “margen” en cuanto a la exigibilidad inmediata, condicionada, diferida o discrecional de la actividad incumplida<sup>122</sup>.

#### **2.1.5. Plazo: tiempo adecuado para ejercer la acción**

El ejercicio de acciones suele por regla estar sujeto a un plazo perentorio que precautele la estabilidad de lo actuado en relación con terceros que lo aceptan de buena fe y que, en caso

---

<sup>119</sup> Theodor Maunz, et al., ob. cit. § 64, Rn. 36, p. 15-16. Otra solución es la dada por ejemplo en el art. 70 núm. 6 CPCons-Perú, que establece la supletoriedad del Proceso de Cumplimiento al inadmitirlo cuando proceda interponer el procedimiento competencial.

<sup>120</sup> Visión también reforzada desde la acción de incumplimiento, la cual se excluye en caso de omisiones a mandatos constitucionales. Así en la jurisprudencia colombiana, v. gr. Sentencia C-193/98 de 7 de mayo de 1998; accesible a través de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria> (visitado a 2/5/2009).

<sup>121</sup> Sobre el tema resaltamos también la labor de la Corte Constitucional colombiana respecto al control de las omisiones legislativas *relativas* y *absolutas*, cfr. Sentencia C-543/96 de 16 de octubre de 1996.

<sup>122</sup> Germán J. Bidart Campos y Walter F. Carnota, ob. cit., p. 134.

de fenecer, provoca que se declare la improcedencia de la demanda. La petición de dirimencia no cuenta con una afirmación directa que limite temporalmente su presentación pero es menester desenmarañar si esto la traduce necesariamente en imprescriptible. Empero, la imprescriptibilidad es un fenómeno excepcional pues causa muchas veces inseguridad jurídica además que el transcurso considerable e indefinido de tiempo incluso podría poner en entredicho la legitimación en causa del accionante: corre el riesgo de disiparse. Por lo general, el momento en que toman lugar las acciones -u omisiones<sup>123</sup>- concretas que generan el conflicto es identificable y, de existir un plazo para presentar la solicitud, este correría desde ese momento. No obstante, la espuria atribución de competencias no deja de ser tal por el solo paso del tiempo. Así parecería que lo entendió el art. 36 inc. 3º RTETC, que asignaba a este tipo de peticiones el mismo trámite previsto para la demanda (sic) de inconstitucionalidad<sup>124</sup>, de lo que se podía seguir una suerte de equiparación en importancia, habida cuenta de que la inconstitucionalidad sí ha gozado de imprescriptibilidad. Por otra parte, derecho comparado muestra la existencia de plazos de caducidad; en España se da un mes para plantear la petición desde el momento en que la actitud del emplazado frente al requerimiento se hace clara (lo que a la vez debe suceder dentro de un mes) (art. 73 Es-LOTC); en Alemania se otorgan estrictamente seis meses (§64 inc. 3º BVerfGG); y el conflicto constitucional italiano debe plantearse dentro de sesenta días (art. 127 Costituzione della Repubblica Italiana). El panorama, por tanto, no es tan claro para la acción de la Corte Constitucional por lo que debe darse luces al respecto en aras de proporcionar eficiencia a un sistema creado para defender la estabilidad de la Ley Fundamental y los derechos constitucionales<sup>125</sup>.

Nuevamente nos valdremos de la jurisprudencia española para tratar el problema. Allí, pese al plazo establecido que tienen establecido el TC mediante sentencia número 39/1982, resalta que,

... la *indisponibilidad de las competencias* y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales [...] desautorizan cualquier alegato de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto (la cursiva es nuestra)<sup>126</sup>.

---

<sup>123</sup> Aunque más difícil determinar una fecha exacta de su acaecimiento, es aconsejable tomar como punto cero el momento en que se reconoce claramente la negativa del órgano accionado a cumplir con su obligación derivada de la relación constitucional. Ver. Theodor Maunz, et al., ob. cit. § 64, Rn. 133-135, pp. 50-51.

<sup>124</sup> Pese a que no se precisaba si era de acto normativo o acto administrativo.

<sup>125</sup> Luis Fernando Torres, *Legitimidad de la Justicia Constitucional*, Librería Jurídica Cevallos, Quito, 2003, p. 29.

<sup>126</sup> Tribunal Constitucional español, Sentencia 39/1982, Fundamento 3º, I párrafo; accesible ver nota 94.

Luego, queda claro que la pasividad o negligente tolerancia de un órgano no podría transformar *per se* las disposiciones de la Constitución, sino que se debe tender a restablecer el orden del sistema. Este es un tema a la vez conexo con la *competencia del juez* (en razón del tiempo) y que relativo a la Corte Constitucional no cabe sino que sea resuelta y delimitada por ella misma<sup>127</sup> atendiendo a lo prescrito por la Carta Política.

## **2.2. REQUISITOS DE UNA SENTENCIA DE MÉRITO: PRESUPUESTOS PROCESALES DE FONDO**

En ocasiones denominados como "*condiciones de la acción*", se profundiza aquí de las condiciones necesarias que propician la emisión de una sentencia de mérito en el procedimiento competencial ante la Corte, es decir, aquellos requisitos que deben concurrir para que el juez pueda declarar existente y actuar la voluntad de la norma<sup>128</sup> constitucional; para alcanzar una sentencia (*des*)*estimatoria*. Siguiendo al tratadista clásico Chiovenda<sup>129</sup>, estos requisitos son la legitimación para obra (*cualidad*), la necesidad de tutela jurídica (*interés*) y la voluntad de la norma (*garantía de un derecho que obligue a otro a una prestación*). Su falta impide al juzgador pronunciarse sobre el fondo del litigio y se ve compelido a inhibir su pronunciamiento.

### **2.2.1 Legitimación para obrar o material (*legitimatío ad causam*)**

Además de tener la habilitación para participar y actuar en el procedimiento de dirimencia, es necesario que se excluya la posibilidad de que la petición sea completamente impertinente. Aunque más acertadamente se lo debería considerar no como un presupuesto procesal sino como un presupuesto de la pretensión<sup>130</sup>, para su mejor inteligencia analizaremos aquí la cuestión de la *legitimación en causa*; con ella se ratificará el carácter contencioso subjetivo del procedimiento al evitar que se caiga en una mera acción popular de control constitucional general, lo que evaporaría el sentido de su configuración especial. Luego, la legitimación indiscriminada que plantea el art. 439 CE no puede abarcar bajo ningún concepto al procedimiento competencial, que alcanza funcionalidad bajo una lógica distinta: exclusivamente *entre funciones del Estado u órganos establecidos en la*

---

<sup>127</sup> Disposiciones positivas que albergan esta idea se hallan en el art. 4 inc.1 Es-LOTIC y el art. 18 LOTC Chileno, en ambos casos la cuestión de incompetencia puede incluso resolverse *ex officium*.

<sup>128</sup> Giuseppe Chiovenda, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Tomo I, 2ª ed., Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1948, p 68.

<sup>129</sup> Ídem.

<sup>130</sup> Ver Osvaldo Alfredo Gozaíni, *La justicia constitucional: garantías, proceso y tribunal constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1994, pp.148-167.

*Constitución* (art. 436 núm. 7 CE). Sin embargo, no basta con estar capacitado para ser parte -respecto de cuya capacidad para participar ya hemos adoptado directrices definitorias (*supra* 1.3.3)- adicionalmente es necesaria la existencia en el caso concreto de una “conexión específica entre el órgano actor y las atribuciones defendidas que deben estimarse como propias frente a la invasión, por ejercicio indebido del órgano constitucional demandado”<sup>131</sup>. Aquí se trata de resolver la cuestión de quién debe interponer en juicio la pretensión (activa) y contra quién debe interponerse (pasiva) con referencia ya a un procedimiento determinado, es decir, quien puede pedir en juicio la actuación del derecho objetivo, y contra quién el derecho manda cumplir lo que se pretende, *en un caso concreto dado*. De tal manera, habrán de hallarse vinculaciones directas pues “estar legitimado en la causa supone tener una situación personal que le permita contar con una expectativa cierta a la sentencia”<sup>132</sup>. Concordantemente, en este punto también se analizará la posibilidad y conveniencia de integrar una forma de legitimación extraordinaria para mejor aprovechar la potencialidad del procedimiento de dirimencia de competencias como mecanismo de defensa de la funcionalidad orgánica. La legitimación es un verdadero requisito de la sentencia de mérito y su ausencia, aunque no invalida la relación jurídica procesal, no permite un pronunciamiento sobre el fondo del litigio cuya consecuencia es la emisión de una *sentencia inhibitoria* por parte del juzgador, para nosotros, de la Corte Constitucional.

*a) Legitimación ordinaria: afirmación de titularidad*

Como es conocido, no es necesario ser el titular de la relación jurídica material (derecho o competencia) para poder provocar la declaración de certeza sobre su existencia o inexistencia. La legitimación no puede por tanto consistir en la existencia de la competencia y de la obligación, pues ese es el tema de fondo que se debatirá en el proceso y se resolverá en la sentencia, sino simplemente en las afirmaciones que realiza el actor. Por ende, ya que la titularidad puede ser real o solo aparente, es menester analizar a la *afirmación* de que existe identidad entre los sujetos materiales y los sujetos procesales como criterio de determinación de la legitimidad; en nuestro caso, la afirmación de que la lesión recae en *una competencia de su titularidad*. Primeramente, no puede activarse a la Corte Constitucional merced a una duda u opinión llana de que la medida objetada *podría*

---

<sup>131</sup> Tribunal Constitucional español, Sentencia 45/1986, Fundamento 4º, I párrafo; accesible a través de [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/jurisprudencia\\_constitucional.php](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/jurisprudencia_constitucional.php) (visitado a 27/11/2007).

<sup>132</sup> *Ibíd.*, p. 166.



lesionar su posición jurídica constitucional. En palabras del TC español, “no puede plantearse un conflicto basándose en la sospecha de que una resolución o acto [...] tiene como finalidad última vulnerar el orden competencial, o puede conducir hipotéticamente a ese resultado”<sup>133</sup>. Luego, deberá hallarse una afirmación categórica por parte del accionante que muestre su total convicción de que se están vulnerando *sus* esferas competenciales *propias*, entregadas en el pacto constitucional<sup>134</sup> sea de manera exclusiva o compartida. Empero, para que no quede en una mera formalidad que pueda colocarse cínicamente o a la ligera en un recoveco de la demanda es lógico que, además de categórica, se espere que la afirmación sea *concluyente*, en otras palabras, que en base a los hechos se muestre plausiblemente, al menos como posible, la intromisión o la inmediata amenaza a *sus* competencias a través de un acto u omisión -real y concreto- del órgano demandado<sup>135</sup>. Solo así podrá aspirarse seriamente a alcanzar éxito en sus pretensiones.

*b) Legitimación extraordinaria: sustitución procesal*

Si bien en la mayoría de los casos quien acude al órgano jurisdiccional lo hace para reclamar derechos propios, de manera extraordinaria se admiten supuestos en los cuales quien promueve el proceso no necesita afirmarse titular de la relación jurídica sustancial. Esta legitimación adicional es concedida por el derecho procesal al tomar en consideración razones de interés privado (subjetivo personal), social o públicas dignas de protección. Precisamente respecto al primero de los casos es que se ha generado la figura de la *sustitución procesal*, conocida del derecho procesal civil<sup>136</sup> en la protección del derecho de los acreedores en contra de la negligencia o incluso posibles pactos colusorios de sus deudores (acción subrogatoria). Consecuentemente se permite hacer valer en nombre propio derechos subjetivos que se afirman de otro.

Evidente es que deben marcarse las distancias debidas con el ámbito público y con el derecho procesal constitucional; sin embargo, transportando el fenómeno expuesto, podría bien instrumentalizarse el procedimiento de dirimencia de competencias constitucionales en contra actitudes complacientes al responsable del comportamiento lesivo. Aquí resulta enriquecedora y de gran interés la experiencia alemana que, en la jurisprudencia de la

---

<sup>133</sup> Tribunal Constitucional español, Sentencia 116/1984, Fundamento 4º, I párrafo; accesible, *ver* nota 94.

<sup>134</sup> María Mercedes Serra, *Procesos y Recursos Constitucionales*, Depalma, Buenos Aires, 1992, pp. 250-258.

<sup>135</sup> Con ésta vinculación al *objeto del litigio* se evidencia la coherencia de los requisitos procesales que escalonadamente se condicionan los unos a los otros encaminando la validez de la relación procesal.

<sup>136</sup> *Ver* Giuseppe Chiovenda, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Tomo II, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1940, pp. 283-289.

Corte Constitucional Federal Alemana (*Bundesverfassungsgericht*), ha establecido como plenamente posible que una bancada legislativa (oposición institucionalizada) active el procedimiento en nombre propio, mas reclamando las competencias del parlamento, cuya mayoría -afín al ejecutivo- no ha hecho valer<sup>137</sup>. A través de ésta habilitación extraordinaria, que por tal solo puede originarse en una norma expresa, además de una protección efectiva a los derechos de las minorías, se logra proteger principalmente la función del parlamento confiada por el texto constitucional<sup>138</sup> y que, por tanto, no se encuentra a disposición de la voluntad condescendiente de una mayoría (coyuntural).

De ninguna forma debe confundirse lo ahora expuesto con el derecho que la fracción tendría para comparecer en defensa de su propia esfera competencial, es decir, derivada de su capacidad procesal independiente. A pesar de ello, sí se pide que el sustituto posea capacidad procesal propia, con lo que se excluye de ésta calidad a grupos de parlamentarios sin estructura fija unidos solo para la votación de temas específicos<sup>139</sup>. Lo cierto es que la sustitución procesal no concede derechos sustanciales adicionales al sustituto sino que se trata meramente de un derecho de naturaleza procesal que tiene como condición un *interés* determinado por la relación en que se halla éste con el titular de la competencia<sup>140</sup>. A manera de idea respecto a la forma en que se iniciaría el trámite de estos reclamos específicos, traemos a colación lo propuesto por la Ley orgánica del Tribunal Constitucional chileno<sup>141</sup> que, en el caso de que se presente el requerimiento no por toda la Cámara sino por un grupo de sus miembros, solicita que se formule

... por conducto del Secretario de la respectiva Corporación o directamente ante el Tribunal. En uno y otro caso, deberán firmar los parlamentarios ocurrentes y autorizarse su firma por el Secretario señalado o por el del Tribunal Constitucional. Siempre deberá acreditarse que los firmantes constituyen a lo menos el número de parlamentarios exigidos por la Constitución. En el respectivo requerimiento deberá designarse a uno de los parlamentarios firmantes como representante de los requirentes en la tramitación de su reclamación.

Para el caso ecuatoriano, y con vistas al resultado de las elecciones para la Asamblea Nacional (2009), consideramos que la utilidad de la posibilidad propuesta este apartado es manifiesta. Las bancadas opositoras legítimamente conformadas, podrían valerse de la sustitución procesal en el marco del procedimiento de dirimencia de competencias para

---

<sup>137</sup> Entre otras, 2 BvH 13/83, sentencia del Segundo Senado, de 18/dic/1984. (BVerfGE 68, 01); accesible a través de <http://www.servat.unibe.ch/dfr/>, (visitada a 20/03/2009).

<sup>138</sup> Theodor Maunz, et al., ob. cit. § 64, Rn. 77-83, p. 30-31.

<sup>139</sup> Dieter Hömig (Comp.), *Grundgesetz*, 8. ed., Nomos, Baden-Baden, 2007, § 93, Rn. 5, p. 547.

<sup>140</sup> Ver Giuseppe Chiovenda, ob. cit. p. 284.

<sup>141</sup> Art. 38 inc. 4 LEY-17997, Ley Orgánica constitucional del Tribunal Constitucional, 12/05/1981.

contrarrestar posiciones autoritarias e inconstitucionales que el gobierno quiera imponer a su mayoría, encontrarán resistencia en un plano totalmente justiciable. Para no desperdiciarla, requiere que se incluya en la nueva norma de procedimientos constitucionales, por más inverosímil que ello parezca. Visto que la voluntad del proceso político que generó la Constitución de 2008 es la misa que hallará continuidad y representación en el órgano legislativo encargado de la generación de la norma, estimamos apenas coherente que, aunque en primera instancia la mayoría pueda creer que se estaría dando ventajas inmerecidas a una oposición funesta, en una lectura leal del tema no podrá sino verse aquí una extensión deseable de la potencialidad de la jurisdicción constitucional para el necesario control del poder, incluso –y especialmente- del propio. A la larga, debe reconocerse la importancia que en principio tiene de la oposición en el proceso de construcción democrática concediéndole instrumentos que promuevan su seriedad e institucionalización debida.

### **2.2.2. Necesidad de tutela: interés para obrar**

Lo trascendente al analizar este presupuesto procesal es que se evidencie un estado de necesidad inmediata e irremplazable de la acción jurisdiccional, con lo que se previene el mal uso o abuso del procedimiento por parte del demandante y a la par se configura un correctivo contra la instrumentación política de la contienda<sup>142</sup>. En su ausencia, tampoco puede emitirse un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión.

La actividad de los órganos del Estado debe regirse por relaciones de lealtad nacional, confianza y *cooperación* para alcanzar el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución (art. 226 CE) por lo que plantear un conflicto en instancia constitucional debe ser la última opción. De allí se sigue la conveniencia de intentar evitarlo con alternativas, por ejemplo, mediante el uso previo y directo de un *prudente* requerimiento de incompetencia por parte del órgano que se considere afectado, para que se revoque la decisión<sup>143</sup>. Aunque la revocatoria no llegue a darse, “puede servir tanto para subsanar errores en la posición de las posibles partes en un futuro conflicto [...] o limitar la discrepancia”<sup>144</sup>, si se aceptare al menos en parte el requerimiento. Debe mostrarse haber intentado vías de composición amistosa para

---

<sup>142</sup> Theodor Maunz, et al., ob. cit. § 64, Rn. 94, p. 35-36.

<sup>143</sup> En España éste es incluso un requisito para iniciar el trámite ante el TC (art. 73 Es-LOT). Hacemos énfasis la cualidad de la prudencia, pues no es moneda corriente en las desavenencias políticas ecuatorianas.

<sup>144</sup> Antonio Cano Mata, *Comentarios a la ley de Control Constitucional*, Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, 1986, p.396.

concedérsele la existencia de la necesidad de tutela y una forma de hacerlo es pedir que se adjunte a la demanda una copia de la comunicación cursada<sup>145</sup>.

La presencia de necesidad de tutela también es cuestionable en caso de que el órgano accionante haya podido evitar la medida que reputa lesiva por medio de su actuación oportuna. De lo contrario quien recurre a la Corte podría querer remplazar con el dictamen de la jurisdicción constitucional su debido su responsabilidad decisoria en temas políticos<sup>146</sup>. Ello sería una instrumentalización política abusiva del procedimiento que debe evitarse incluso con base en el principio de que *nadie puede beneficiarse de su propia culpa*. Por otro lado, no debe excluirse *a priori* el tratamiento de un conflicto, solo porque éste tenga tintes políticos.

Otro escenario en el que éste presupuesto procesal se pone en duda es cuando la lesión jurídica objetada aconteció en el pasado y aparece como concluida. Empero, no debe excluirse de entrada la posibilidad de su existencia, pues a veces pueden presentarse consecuencias duraderas o estar latente un riesgo de repetición, por lo que debe argumentarse tal circunstancia por parte del accionante y ser analizada por la Corte caso por caso. En otras palabras, estimamos válido trazar un paralelo con el denominado requisito del *daño actual o inminente* de la acción de protección para abarcar la dimensión de éste presupuesto procesal.

Finalmente, es digno de mención un instrumento jurídico preventivo que puede subsanar la falta de necesidad de tutela. Es el caso de la habilitación expresa al órgano de jurisdicción constitucional para continuar con la resolución de un tema cuando considere que existe *un interés público objetivo* (superior) en la clarificación de la cuestión de fondo<sup>147</sup>. De tal suerte, aunque se desatiende la naturaleza contradictoria del procedimiento, subyace el interés por precautelar la funcionalidad orgánica de la constitución, bajo el supuesto de que la lesión bien podría presentarse en el futuro pero es imperativo evitarla con la autoridad del intérprete máximo de la ley de leyes. Sin embargo, como se podrá presentir, por esta vía se tratarían temas excepcionales pues sería escandaloso que la Corte Constitucional favorezca el abuso del derecho, que adicionalmente congestionaría aun más su trabajo.

---

<sup>145</sup> Art. 73 inc. 2 Es-LOTIC.

<sup>146</sup> Corte Constitucional Federal Alemana, 2 BvH 13/83, párrafo 123, decisión del Segundo senado, de 18/dic/1984 (BVerfGE 68, 1); accesible a través de <http://www.servat.unibe.ch/dfr/>, (visitada a 20/03/2009).

<sup>147</sup> Ver Theodor Maunz, et al., ob. cit. § 64, Rn. 103-105, pp. 38-39.

### 2.2.3. La existencia de una voluntad del código político: determinación de la competencia vulnerada y con ello el parámetro del conflicto

Este es un punto que por su evidencia e hipotética puerilidad no es tomado unánimemente como presupuesto procesal, pero que en el caso de la dirimencia de competencias interorgánicas reviste un valor notable. En principio no se trata sino de la norma jurídica específica que ampara y sustenta la competencia tutelada; un aspecto directamente emparentado al objeto procesal, con el que se determina y delimita recíprocamente. Es una exigencia reiterada en la legislación comparada<sup>148</sup> y que ya constaba de igual forma en el art. 36 inc. 2 RTETC. Su razón se asienta en que como procedimiento contradictorio diferente de los controles clásicos abstractos, acá la pauta de verificación que enmarcará al conflicto debe darse, limitarse; caso contrario desembocaría en control integral de la constitucionalidad, cuando *per se* debe enfocarse en realizar procesalmente su aspecto orgánico referido a los litigantes en particular.

La norma que se cite –como se estableció *supra*- habrá entonces de cumplir dos requisitos esenciales: ser de tipo *orgánica* (competencial) y además tener *rango constitucional*<sup>149</sup>. Distinto es que la Corte pueda servirse válidamente de otras normas infraconstitucionales para obtener y analizar criterios positivizados por el sistema jurídico<sup>150</sup>, pero de ninguna manera se transforma así dichas normas en el objeto procesal mismo de la dirimencia, en su parámetro contencioso y por tanto susceptible de ser citadas válidamente como origen competencial. De manera similar ocurre con los instrumentos internacionales de derechos humanos cuyos conceptos, si bien pueden ser utilizados por la Corte para mejor proveer<sup>151</sup>, creemos que ello obedece al principio de *cláusula abierta* que los transforma en parte integrante de la Constitución (art. 417 y art. 11 núm. 3 CE); sin embargo no son en sí parámetros de un litigio intraestatal. Reiteramos además que las posiciones jurídicas derivadas de derechos fundamentales se exigen por medio de la acción de protección (art.

---

<sup>148</sup> Art. 39 LOTC Chile, art. 73 inc. 2 Es-LOT, §64 inc. 2 BVerfGG.

<sup>149</sup> Así visto, se ha llegado a admitir como válida la cita a derecho constitucional material *no escrito* (costumbre constitucional y principios). Sin embargo, claro es que será la Corte la que determine su real eficacia por lo que juzgamos prudente que, quien busque establecer con éxito un parámetro tal, atienda la jurisprudencia previa de la Corte. Ver. Theodor Maunz, et al., ob. cit. § 64, Rn. 110, pp. 41-42.

<sup>150</sup> Para constatar esta posibilidad, véase el gran ejemplo la Resolución No. 002-2002-CC que refiere normativa legal en su parte motiva, considerandos 20° y 21° (Ley Orgánica del Servicio de Justicia de las Fuerzas Armadas); 22° (Ley orgánica de la Función Judicial); 23° (Código de Procedimiento Civil); 27° (Código Penal); 29° y 32° (Código Penal Militar), pero finalmente su decisión es plenamente derivable y residenciable en la pauta constitucional (considerandos 36°-45°); accesibles a través de [http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm\\_cont.nsf](http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm_cont.nsf) (visitado a 10/01/2009).

<sup>151</sup> *Ibidem*, Considerandos 34°, 35° y 36°.

88 CE) que a su vez no es la vía apropiada para solucionar disputas entre órganos constitucionales. Éste tema demanda cuidado pues, del otro lado, aspectos que pueden considerarse como libertades fundamentales desde el punto de vista de las personas, trasladados a los órganos constitucionales serán emanación de su posición en la estructura del Estado<sup>152</sup>. Por dar un ejemplo, tenemos el caso del período parlamentario y su estadía por cuatro años en la Asamblea, consecuencia del art. 118 CE y no de su derecho al trabajo (art. 33, art. 325 y ss. CE). La obligación general de citar la norma que se afirma lesionada delimita aquello sobre lo que se pronunciará la corte es una necesidad ineludible que hace que se la llegue a considerar como una excepción al principio *iura novit curia*<sup>153</sup>.

### **2.3. FUNDAMENTACIÓN: REVISIÓN DEL FONDO Y ESENCIA DE LA CONTIENDA**

Una vez aceptado al trámite por su corrección formal y, concedido que existen los requisitos para que puede conocerse el mérito, se analizará efectivamente la pertinencia de la solicitud: el fondo del conflicto. La petición se considera fundada cuando, de la verificación del comportamiento del peticionado, resulta que ha violado o al menos amenazado directamente los derechos u obligaciones que, a través de la Constitución le han sido asignadas al peticionario. Esta relación deberá derivarse de lo expuesto en la petición. El solo nombrar la competencia reclamada sin argumentar causalmente la vinculación con la acción del peticionado es causa de rechazo de la petición. Lo dicho, sin perjuicio de la legítima –y en el Ecuador usual- aplicación por parte del juez del ya mencionado principio *iura novit curia*<sup>154</sup>, axioma procesal que, sin embargo, no permite alterar los hechos, variar la petición concreta que se le hace, o subsanar las imprecisiones descriptivas de la pretensión, a menos que de ello puedan vulnerarse derechos reconocidos en la Constitución o en instrumentos internacionales de derecho humanos<sup>155</sup>. En todo caso, la labor de dirección e impulso del proceso que debe asumir un juez tiene límites por lo que es necesario exhibir competentemente las razones de convencimiento que la Corte deberá tener en cuenta al momento de realizar su labor interpretativa de la Ley

---

<sup>152</sup> Theodor Maunz, et al., ob. cit. § 64, Rn. 112-116, pp. 42-44.

<sup>153</sup> Lat.: “El juez conoce el derecho”. Según este principio el juez debe aplicar la norma pertinente, aunque no se la haya invocado.

<sup>154</sup> Ver: Eloy Espinosa - Saldaña, *Código procesal constitucional, proceso contencioso administrativo y derechos del administrado*, Palestra editores, Lima, 2004, pp. 36-37.

<sup>155</sup> Art. 140 inc. 3 del Código Orgánico de la Función Judicial.

Fundamental atendiendo a la estructura visible que ella representa para la resolución continua de conflictos políticos<sup>156</sup>.

## **2.4. TRÁMITE ANTE EL ÓRGANO DE JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL**

La resolución de la Corte Constitucional se alcanza tras seguir un procedimiento que se ha considerado permite la formación apropiada de su juicio. El como se desenvuelva internamente no puede establecerse como una fórmula exacta, dependerá siempre de la estructura y organización interna que la Corte adopte. Pese a ello, dado que es órgano de administración de justicia [en la materia], investido de jurisdicción (art. 429 inc. 1 CE), es evidente que el proceso en sede constitucional no escapa a los principios que rigen a todo el sistema procesal (art. 169 CE) y tampoco al deber de efectivizar las garantías generales del debido proceso (art. 76 CE), de cuya aplicación -más aun- está obligada moralmente a ser un referente. Aunque claramente se dice que “[l]as sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables” (art. 440 CE), si ella pretende erigirse con su actuar como el órgano más legítimo y poderoso, órgano que con sus decisiones se sitúa en el centro de la actividad política y cúspide realizada del Estado de Derecho, deberá en consecuencia ajustarse al trámite previsto y extremarse para no incurrir en vicios, garantizar la objetividad de la decisión y que las partes no desmerezcan el resultado<sup>157</sup>. En éste punto expondremos la normativa adjetiva histórica y la regulación vigente, las que serán muy probablemente pautas generales adoptadas por la nueva ley de procedimientos constitucionales.

### **2.4.1. Trámite anterior: Ley de Control Constitucional (LCC) y Reglamento de Trámite de expedientes del Tribunal Constitucional (RTETC)**

Pese a haber analizado el destino de éstas normas consecuencia de la transición Constitucional, por el valor referencial inmediato que ofrecen frente a las RTCC, expondremos sucintamente el trámite que rigió este procedimiento hasta el año 2008 y aun actualmente respecto a las causas iniciadas bajo su imperio pleno<sup>158</sup>. Anteriormente el RTETC expresaba que la petición tendría el mismo trámite previsto para la demanda de inconstitucionalidad (art. 36 inc. 3º), pero a su vez, se marcaban los términos de la LCC.

---

<sup>156</sup> Luis Fernando Torres, ob. cit., p. 30.

<sup>157</sup> Cfr. Luis Fernando Torres, op. cit. p. 23.

<sup>158</sup> Resolución innumerada por medio de la cual miembros del Tribunal Constitucional asumen la calidad de Magistrados y Magistrados de la Corte Constitucional (autodenominada) para el período de transición. (20/10/2008) R.O. N° 451, Sup., 22 de octubre de 2008, Punto 3º; asimismo RPCC, Disposición Transitoria Segunda.

Así, el art. 29 inc. 3º LCC disponía que, recibida la solicitud, el TC corriera traslado con la misma al órgano o entidad contra quien se reclamara la competencia para que éste la conteste en el término de ocho días. Sobre el contenido mínimo de la contestación –o informe en términos del art. 36 inc. 3º RTETC– no se hacía mención alguna por lo que se entendía que sería, en la medida de lo aplicable, el mismo de la solicitud. No se excluía la posibilidad de que se acumulen autos con causas pendientes (art. 56 RTETC). En caso de existir hechos que justificarse el TC podía disponerlo (art. 59 inc. 2 LCC). Contestada la solicitud por el peticionado o vencidos los ocho días, en caso de que se hubiere solicitado, se convocaba a una audiencia pública para que las partes expongan oralmente por una sola vez, durante treinta minutos cada una art. 36 inc. 4º RTETC. En cuanto a la audiencia, el RTETC la anunciaba también como posibilidad general para todos los trámites (art. 61 inc. 1º) y limitaba el tiempo para solicitarla a tres días tras la notificación a las partes de que la causa se encontraba en el pleno (art. 61 inc. 3º). Por último, el Tribunal Constitucional dirimía la competencia con el pronunciamiento del pleno (art. 62 inc. 1º y 2º LCC) en el término de quince días contados, a su vez, desde el vencimiento de los ocho días que se otorgaban para contestar la solicitud del accionante (art. 29 inc. 5º LCC).

#### **2.4.2. Panorama actual: Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición (RPCC)**

Quienes dictaron las reglas que rigen provisionalmente los procedimientos constitucionales de uno específico para la dirimencia de competencias. Se dispone parcamente que se “[s]eguirá el mismo trámite de ingreso, admisión, sorteo y sustanciación previstos en las disposiciones comunes” (art. 42 RPCC). Concediéndoles el beneficio de la duda, diremos que ello responde a la poca activación que recibió el procedimiento en todos los años previos de su existencia<sup>159</sup>, por lo que no consideraron indispensable configurar un trámite propio en las RPCC, debido precisamente a la prevista fugacidad de su vigencia. No obstante, ha sido un error no clarificar su funcionalidad y así condenarla al desuso pues, amén del trato que se dé en el futuro a las resoluciones de la “Corte de transición”, su ausencia ya tiene consecuencias jurisprudenciales para la posteridad en los anales jurídicos

---

<sup>159</sup> Menos de 20 casos frente, vg. a las miles de acciones de amparo o de inconstitucionalidad.



nacionales<sup>160</sup>. Dicho esto, dejamos atrás éste necesario paréntesis y continuamos con la exposición del trámite del procedimiento competencial vigente.

Las aludidas disposiciones comunes se hallan comprendidas desde el art. 4 al 18 RPCC. Primeramente se indica que la solicitud de dirimencia de competencias interorgánicas será receptada por la oficina de documentación de Secretaría General que, tras registrarla, la remitirá (art. 4 RPCC) para que sea analizada *exhaustivamente* por la Sala de admisión (Presidente más dos magistrados rotativos), y ella determinará en un término no mayor a diez días “el estricto cumplimiento de los requisitos de admisibilidad y procedencia establecidos<sup>161</sup>” (art. 5 RPCC). En caso de que la Sala de Admisión la encuentre incompleta u oscura, la mandará a subsanar en tres días término, con apercibimiento de inadmisión y archivo; lo mismo sucederá de encontrarse improcedente la petición, y en ambos casos la decisión causará ejecutoria (art. 6 RPCC). La litispendencia se verificará de oficio por el Secretario de la Sala de admisión que, de certificarla, causará lo propio (art. 7 RPCC). Posteriormente, admitida a trámite, se sorteará la Sala a la que se remitirá y luego se realizará a su vez un sorteo interno en la Sala para designar al juez sustanciador (art. 8 y 9 RPCC), el que, tras avocar conocimiento dentro de tres días término notificará a las partes con la providencia (art. 10 RPCC). A seguir, en el término de diez días presentará el proyecto de informe a la Sala que a su vez en cinco días término hará llegar al pleno el informe (confidencial) aprobado (con votos salvados y/o concurrentes) y se notificará a las partes que la cuestión pasó a etapa de resolución del pleno de la Corte (art. 11 RPCC). En caso de que la Sala correspondiente no emitiera el informe en el plazo, el Presidente tiene la facultad de designar otro juez para que elabore el proyecto en el término de ocho días (art. 13 RPCC). Con el proyecto listo, se convocará al pleno a la sesión en que se conocerá el caso, normalmente con un mínimo de cinco días de antelación -reducibles excepcionalmente hasta dos-, y se adjuntará a la convocatoria la copia del informe (art. 12 RPCC). Tanto la Corte en pleno como quien sustancie la causa, previo a la emisión de su sentencia o informe, respectivamente, están facultados para convocar a audiencias para mejor proveer (art. 15 RPCC). Finalmente, la sentencia que dirima el conflicto de competencias será expedida -con sus partes expositiva, motiva y resolutive- con el voto conforme de al menos cinco integrantes; el resto puede concurrir o salvar su voto (art. 14 y

---

<sup>160</sup> Nos referimos a las ya citadas Sentencias Interpretativas: 001-08-SI-CC de 28/11/2008 y 002-08-SI-CC de 10/12/2008. Habrá quien diga que se trata de “una raya más al tigre” pero todo desacierto a éste nivel aleja más la llegada de una institucionalización seria de un orden constitucional en el Ecuador.

<sup>161</sup> Como hemos visto, lastimosamente no se estableció ninguno para el procedimiento de dirimencia.

16). Por consiguiente, de seguirse los términos dispuestos, se podría aspirar a tener una decisión jurisdiccional del conflicto en alrededor de sesenta días después de planteado, lo que parece razonable. Las dos disposiciones comunes restantes a las que se redirecciona el conflicto de competencias hacen relación a las cualidades y efectos de la sentencia constitucional emitida, tema que se tratará minuciosamente en el capítulo siguiente.

## CAPÍTULO III

### SENTENCIA: UN DESENLACE QUE INTEGRE Y ENGLOBE TELEOLÓGICAMENTE LAS PARTICULARIDADES DEL CONFLICTO

#### 3.1. CONTENIDO DE LA RESOLUCIÓN

En el procedimiento de dirimencia de competencias la culminación ordinaria del ejercicio de la jurisdicción constitucional será la emisión de una sentencia que además de estar investida de las características propias de su género, también deberá honrar su deber de embeberse en el complejo de intereses contrapuestos que motivaron su activación. En esencia su emisión habrá de regirse por las directrices que forjan la decisión de todo juzgador en Derecho, pero es claro que por su encomiable misión de dirección axiológica y repercusión en el concierto social nacional, difieren de las sentencias “ordinarias” en el énfasis especial con el que se manejarán las cuestiones interpretativas de la voluntad constituyente, reuniendo el universo jurídico circunstancial del caso y midiéndolo con la vara del pacto constitucional con estricta independencia e imparcialidad. Es menester decir que estas sentencias contendrán también una dimensión política puesto que ellas “actualizan el contrato social asegurando la supervivencia del pluralismo”<sup>162</sup>. Su interpretación de la voluntad del constituyente no debe descuidar que la Constitución no es una ley que deba aplicarse rigurosamente sino que requiere “una respuesta aproximada que ha de ser convenientemente razonada”<sup>163</sup>. La Corte Constitucional evitará de esta manera la crisis al ser el guardián de la legitimidad constitucional<sup>164</sup>. El tipo de sentencias que analizamos se muestra en consecuencia como una realidad integradora del Derecho estructural interno a través de una labor hermenéutica, procesal y –necesariamente– política.

##### 3.1.1. Generalidades: elementos mínimos necesarios

La resolución emanada de la Corte Constitucional no puede permitirse ser un sucinto extracto con el cual se subsane *al paso* la contienda de máximos que se le ha presentado. Dado que se configura una situación litigiosa debe descartarse la idea de que la solución emerja en forma de *dictamen*, pues él reviste rasgos meramente declarativos referentes a un

---

<sup>162</sup>Luis Fernando Torres, *Legitimidad de la Justicia Constitucional*, Librería Jurídica Cevallos, Quito, 2003, p. 59.

<sup>163</sup>Miguel Revenga Sánchez, *Tres variaciones y una coda sobre la articulación entre jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria*, en “Derecho Procesal Constitucional”, Corporación Editora Nacional, Quito, 2004, p. 71.

<sup>164</sup>Luis Fernando Torres, op. cit, p. 28.

interesado promotor. Empero, en el procedimiento competencial ambas partes esgrimirán – esperemos que así sea- posiciones jurídico-constitucionales plausibles basadas en su comprensión justificada (propia) del texto fundamental así como también sus alegaciones para refutar aquellas argüidas por la contraparte, las que por tanto deberán estimarse o descartarse individualmente por la Corte. Luego, es preciso que exista una sentencia constitucional erigida en base a sus estructuras distintivas, es decir, que consten<sup>165</sup>:

- Quienes han intervenido como integrantes del tribunal –sala o pleno-, nombre del ponente, indicación si se resolvió por unanimidad o no. Asimismo se individualizará al órgano promotor de la acción y, de ser el caso, su representante así como también la decisión impugnada.
- Seguirán los *antecedentes* (de hecho y de derecho) en que se hará la descripción fáctica del caso y se expondrán brevemente las alegaciones de las partes. La misión de este apartado será que se permita vislumbrar el problema que el recurso plantea, la *questio juris*, y así se engrane la coherencia posterior del fallo. Asimismo fijan cumple una función de aprehensión histórica de la problemática para su ulterior estudio.
- Posteriormente se desarrollarán los *fundamentos jurídicos*, la llamada *parte motiva* o considerandos. Esta, es la parte más extensa y sustancial en la que se desarrolla el la labor hermenéutica de la Corte donde y se sienta la auténtica “doctrina constitucional” además de ser una exigencia constitucional expresa so pena de nulidad (art. 76 núm.7 lit. I CE) Se discutirán en términos jurídicos el problema planteado, fijará el valor y el alcance de los preceptos constitucionales en juego, y se establecerán de forma razonada criterios determinantes (*ratio decidendi*) que desencadenarán coherentemente las conclusiones y dirección de la resolución. Adicionalmente con sus pronunciamientos incidentales (*obiter dictum*) desempeña una labor suasoria al sentar pautas interpretativas para los demás poderes, convirtiéndose en un instrumento de razón que justifica el contenido razonado y fundado que aquellos representan. En la contundencia de ésta parte se asentará la legitimidad y aceptación del resultado y, mediatamente, de la autoridad de la Corte.
- Finalmente, se arriba al “fallo” propiamente dicho, la parte más breve y concisa que suele también denominarse *resolutiva*, en la cual se proveerá respecto a la cuestión jurisdiccional de fondo planteada.

---

<sup>165</sup> María Mercedes Serra, *Procesos y Recursos Constitucionales*, Depalma, Buenos Aires, 1992, pp. 66-67. Estructura expuesta como típica de las jurisdicciones concentradas, tomando como base el caso español.

Así visto, la cosecha del trámite será una verdadera sentencia jurisdiccional que evidenciará la voluntad del constituyente, dirimirá el conflicto y así fijará “frenos jurídicos al poder”<sup>166</sup>. Sin embargo, la forma particular en que ello sucede solo puede apreciarse con claridad al revisar los contenidos propios del procedimiento competencial, allende los mínimos absolutos aquí expuestos.

### **3.1.2. Contenidos específicos en razón procedimiento: ¿es una mera declaración?**

Lo fundamental en ésta sentencia es que se declare a quien pertenece la competencia objeto de la acción: una decisión *en abstracto* que sin embargo debe fijarse categóricamente por la Corte a través de la mención expresa de la competencia analizada en atención y coherencia con al parámetro de verificación planteado (*supra Cap. II, 2.2.3*). Éste será el contenido específico mínimo, pero no por ello estricto. En razón de la renovada adjudicación competencial se reconocerá la procedencia o improcedencia constitucional que tuvo la –eventual- acción u omisión del peticionado que ha generado la controversia y la cuestión consecuente de si el comportamiento lesiona o no las competencias del accionante. Así visto, por regla estas sentencias tendrán naturaleza declarativa *ex nunc* y aunque en estricto sentido, no parezca que corresponda a la Corte Constitucional hacer una declaración de nulidad o revocatoria de la medida específica, visto que la competencia es un requisito sustancial para todo actuar en el ámbito público, cuya ausencia entraña nulidad absoluta, en caso de declararse ajena la competencia en base a la que se obró, tal será su consecuencia necesaria. Para evitar que la secuela descrita siga estando implícita, convendría que en la nueva ley de procedimientos constitucionales se exija siempre la declaración del juzgador, tal como sí lo hace el art. 75 inc. 3º Es-LOTG al establecer que

[]la sentencia del Tribunal determinará a que órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y *declarará nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones* y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos (la cursiva es nuestra).

En consonancia, creemos que la sentencia estimatoria no debe limitarse invariablemente a la declaración de titularidad competencial, sino que, -de ser necesario- debería expresar también claramente la lesión producida en el ámbito de competencias exclusivo del órgano accionante cuyo efecto necesario será la prohibición (implícita) de la repetición de un comportamiento idéntico o esencialmente igual al peticionado<sup>167</sup>. Ésta sería también una

<sup>166</sup> Miguel Revenga Sánchez, ob. cit., p. 69.

<sup>167</sup> Theodor Maunz, et al., *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 21ª Edición complementaria, Editora C. H. Beck, Munich, 2003, § 67, Rn. 10-12, p. 6.

emanación de la *res iudicata* en su dimensión objetiva a la que podrá remitirse en el futuro el accionante para impedir aquello contrario a la fuerza jurídica de lo anteriormente decidido. En una lectura amplia de las garantías jurisdiccionales de todo el ordenamiento procesal, podría también encontrarse fundamento suficiente en el art. 86 núm. 3 CE que ordena al juzgador o juzgadora a que declare la vulneración de derechos (competencias) en caso de constatarla. En sentido contrario, en caso de que la acción u omisión objetada no represente una invasión en el ámbito competencial reclamado por el órgano accionante, la Corte debería igualmente expresarlo en el tenor de su sentencia y así generar explícitamente una situación de certeza a futuro sobre la procedencia de actuaciones idénticas o esencialmente iguales y así encolumnarlas tras el principio de legalidad fundamental<sup>168</sup>.

Pero allí no acaba el abanico dispositivo: en caso de haberse verificado la vulneración, respecto a las situaciones jurídicas producidas, la misma disposición constitucional (art. 86 núm. 3 CE) exige que se ordene su *reparación integral* y las obligaciones específicas conducentes a ello. Justamente, la reparación integral es un precepto jurídico dentro del derecho público que, aunque bastante amplio, es parte substancial e indispensable del Estado constitucional de Derecho (art. 11 núm. 9 inc. 2 CE). Según él, al hallarse el Estado sujeto en toda su actuación a Derecho, está obligado a enfrentar y eliminar las situaciones antijurídicas causadas por él, aquellas de que es responsable y que, además para el caso que nos ocupa, serían directamente inconstitucionales (art. 424 inc. 1 CE). En lo atinente a derechos y garantías fundamentales, la parte dogmática de la constitución, el precepto se respalda con tal amplitud -incluso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>169</sup>- que, en tal ámbito, es ya indiscutible. Localmente, en el pasado la Corte Suprema de Justicia (CSJ) intentó ya limitar las facultades dispositivas de la Jurisdicción Constitucional con un resultado aleccionador. Respecto a la otrora llamada *acción de amparo constitucional* la CSJ resolvió que los jueces de instancia en las acciones debían únicamente “ordenar a la autoridad o funcionario público contra quien se haya dirigido la acción, *el cumplimiento de la decisión final* adoptada en el procedimiento

---

<sup>168</sup> Osvaldo Alfredo Gozaíni, *La justicia constitucional: garantías, proceso y tribunal constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1994, p. 349.

<sup>169</sup> Corte I.D.H., Caso Aloeboetoe y otros. *Reparaciones*, Sentencia del 10-9-93, pár. 43. Ver también Caso Velásquez Rodríguez *Indemnización compensatoria*, pár. 25; Caso Godínez Cruz, *Indemnización compensatoria*, pár. 23; accesibles a través de [http://www.corteidh.or.cr/bus\\_temas.cfm](http://www.corteidh.or.cr/bus_temas.cfm) (visitado a 5/3/2009) Lo establecido es una emanación directa del art. 63.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

previniéndole de los efectos de su incumplimiento”<sup>170</sup> y con ello se impedía a dichos jueces “disponer [directamente] el cumplimiento de obligaciones”<sup>171</sup> pues lo consideraba materia del procedimiento de ejecución ordinario. Como respuesta, el extinto Tribunal Constitucional concluyó tal resolución era inconstitucional por el fondo ya que “el juez de origen está en la obligación de hacer cumplir con la decisión final adoptada (...), y para ello debe **adoptar todas las medidas necesarias** para hacer efectiva la resolución tomada en sede jurisdiccional constitucional”<sup>172</sup>. Y aunque se haya dispuesto en relación al proceso de amparo para la protección de derechos y garantías constitucionales, al ser el texto fundamental un conjunto integral e interdependiente, apreciamos que no tiene por que ser menos válida o inextensible su necesidad *eventual* en relación a la tutela de su parte orgánica, estructurada precisamente para el hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución (art. 226 CE). Esto es además importante remarcarlo, porque mal podría aspirar la decisión a eruirse como una sentencia jurisdiccional si carece del atributo esencial de la *executio*<sup>173</sup>. Lo determinante para entender su exigibilidad en cada caso concreto será que tales situaciones antijurídicas evidencien *requerir* de algún tipo de reparación que deba por tanto ordenarse en el contenido de la sentencia.

Al respecto -y valiéndonos de lo dicho para el caso de los Derechos Humanos-, se ha establecido que las formas no excluyentes de reparación son<sup>174</sup>: (a) la restitución, (b) la rehabilitación, (c) la indemnización<sup>175</sup> y (d) las medidas de satisfacción y garantías de no repetición. De entre ellas, consideramos *a priori* como más pertinentes para el procedimiento competencial el que se pueda exigir la *restitutio in integrum* de la situación a su estado original; y -concomitantemente con lo ya anunciado en el párrafo anterior-, la

---

<sup>170</sup> Corte Suprema de Justicia, Resolución interpretativa, art. 1 inc. 1, publicada en el Registro Oficial N° 693 de 29 de octubre de 2002

<sup>171</sup> *Ibidem*, art. 1 inc. 2

<sup>172</sup> Tribunal Constitucional ecuatoriano, Resolución No. 005-2003-TC (23/12/2003), considerando 39°, en *Gaceta Constitucional*, Octubre-Diciembre 2003, N° 13, p. 13.

<sup>173</sup> Osvaldo Alfredo Gozaíni, ob. cit. pp. 361-364. Según el autor, de entre los cinco elementos clásicos de la jurisdicción (*notio*, *convocatio*, *coertio*, *iudicium* y *executio*) la *notio notio* y la *executio* son los absolutamente indispensables.

<sup>174</sup> Michael Frühling, *Derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral en casos de graves violaciones a los derechos humanos*, Alto Comisionado para los Derechos Humanos, oficina en Colombia, Bogotá 2004, pp. 5-8, documento accesible a través de <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/po0435.pdf> (visitado a 15/02/2009).

<sup>175</sup> Al respecto, estimamos extensible para nuestro caso lo dicho por el ex Tribunal Constitucional ecuatoriano al establecer que no puede ordenarse el pago de una indemnización en un proceso cautelar, preferente y sumario (*amparo*), pues en él no puede ser cuantificada, sino que requiere que se haga en un proceso de conocimiento. Resolución No. 005-2003-TC (23/12/2003), considerando 38°, *ver.* nota 172.

garantía de no repetición. Estimamos imposible establecer en abstracto cuáles serían todas las obligaciones específicas que podría disponer la Corte para su efectivo cumplimiento en los hechos, pero podemos sostener –nuevamente- que la anulación del acto lesivo resulta imperativa. La efectividad de la jurisdicción constitucional como parte esencial del Estado constitucional exige una reacción adecuada en el contenido de la sentencia.

### **3.1.3. Contenidos incidentales válidos**

La Corte Constitucional ecuatoriana ha sido investida de amplias competencias para promover un ejercicio pleno de su jurisdicción por lo que, a más de lo hasta ahora expuesto sobre el contenido de la resolución, ello debe entenderse sin perjuicio de la utilización legítima que pueda hacer la Corte de aquellas competencias transversales que le corresponden en la emisión de sus sentencias, constantes en art. 436 CE, así: interpretar la Constitución por vía de autoridad (núm 1), declarar inconstitucionalidades normativas conexas *ex officium* (núm. 3) y fijar jurisprudencia vinculante (núm.6). A pesar de ello, dicho ejercicio debe atenerse a ciertas condiciones.

En relación al primer tema, la posibilidad de interpretar la Constitución, reiteramos que su lectura exige que se la entienda como una constante posibilidad y no como un procedimiento independiente (art. 19-25 RPCC). Luego, en un procedimiento competencial la Corte bien podría realizar la interpretación de una disposición constitucional que tendrá efecto vinculante (*erga omnes*) sin tener que recurrir a una declaratoria posterior en uso de la atribución del art. 436 núm. 6 CE. Sin embargo, deberá hacerlo dentro de ciertos límites. Debe tratarse antes que nada de derecho constitucional en sentido estricto, pues la interpretación del derecho infraordinado le compete a la jurisdicción ordinaria y a la Asamblea Nacional (art. 120 núm. 6 CE). Además, es necesario que se trate de una cuestión jurídica relevante para la resolución del caso<sup>176</sup>, pues un nivel de activismo que justificara la clarificación indistinta de cualquier cuestión constitucional no halla sustento prudente que lo aconseje y, más aún, comportaría al mismo tiempo una labor oficiosa para la que –al menos expresamente- no está habilitada la Corte. Por consiguiente, de la contestación que se dé a la cuestión a interpretarse deberá depender la decisión principal. No habrá de hacerlo por un mero interés abstracto o académico, es decir, separado del caso. Un tema distinto será el de las técnicas y posibilidades interpretativas con las que

---

<sup>176</sup> Theodor Maunz, et al., ob. cit., § 67, Rn. 59-61, pp. 25-26.



cuenta la Corte (art. 427 CE), cuyo estudio no es objeto de nuestro análisis<sup>177</sup> pero, la condición misma de su ejercicio, será una relación de prejudicialidad vinculada al caso<sup>178</sup>. La atribución existe para interpretar la Constitución *a causa* de un litigio concreto que está llamada a resolver.

No sucede lo propio respecto a la declaración de inconstitucionalidad. Puesto que allí el interés general directo que trasciende es precautelar objetivamente la supremacía constitucional así como la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, la Carta Fundamental ha habilitado copiosamente a la Corte para que lo haga de oficio respecto a cuanta norma incompatible con su texto encuentre. De todas formas, habrá de preferir siempre la pervivencia del ordenamiento mediante la aplicación de la interpretación *constitucionalmente conforme*. En caso de no ser posible, la Corte debe estar en posición de dar solución al vacío que genera(ría) la eliminación normativa y así no provocar un mal mayor. Ello suele ocurrir, sea con la fijación de un plazo perentorio de transición para que se modifique o dicte nueva normativa o sino a través de la creación directa por parte de la Corte de la normativa provisional, tal como por ejemplo ya se prevé para el caso de la inconstitucionalidad por omisión (art. 436 núm. 10 CE y art. 30 lit. a RPCC).

Estas posibilidades dispositivas confiadas al órgano concentrado de jurisdicción constitucional no escapan a la crítica en la doctrina. Las opiniones se polarizan entre aceptarlas o mantenerse en que “su único efecto es meramente declarativo sin posibilidad de ejecución por sus propios medios”<sup>179</sup> y con ello evitar lo que incluso suele denominarse peyorativamente como “manipulación judicial”<sup>180</sup>. Por otra parte, las múltiples ventajas que reporta al sistema jurídico el empoderamiento eficaz de la Corte Constitucional como traductor vinculante de un proceso democrático en continuo movimiento han promovido a viva fuerza su institucionalización positiva pese a la desconfianza inicial; es una realidad contundente en la actual Carta Política ecuatoriana.

---

<sup>177</sup> Para ampliar, ver Vladimiro Naranjo M, *Teoría Constitucional e instituciones Políticas*, 7ª ed., Temis, Bogotá, 1997, Cap. VI: Interpretación constitucional, pp. 405-418. Sobre el mismo tema cabe resaltar que el proyecto de ley de garantías jurisdiccionales y control constitucional plantea positivizar los métodos que el juez constitucional ecuatoriano habrá de utilizar.

<sup>178</sup> Theodor Maunz, et al., ob. cit., § 67, Rn. 59-61, pp. 25-26.

<sup>179</sup> Osvaldo Alfredo Gozaíni, ob. cit., p. 350.

<sup>180</sup> Osvaldo Alfredo Gozaíni, ob. cit., p. 349.

## **3.2. EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN DIRIMENCIA DE COMPETENCIAS**

### **3.2.1. Consecuencias comunes a las sentencias constitucionales**

Una vez emitida la resolución por la Corte Constitucional se producirán varios efectos derivados de su autoridad de sentencia. Primeramente, por expreso mandato constitucional, tendrán el carácter de definitivas e inapelables (art. 440 CE), de tal forma que no cabrá recurso alguno y causarán ejecutoria inmediata. En cuanto a la vigencia general que estas resoluciones están llamadas a alcanzar cabe precisar que en el pasado, el único óbice provenía de que la potestad era compartida con el Congreso Nacional, habilitado también para interpretar la Ley Fundamental con obligatoriedad general y con ello siempre podía darle un nuevo alcance a lo anteriormente resuelto con la subsecuente inestabilidad del sistema (arts. 130 #4, 280 y 284 CE-98). Afortunadamente, un acierto indudable de la nueva Carta Política ecuatoriana ha sido fijar la exclusividad de la interpretación, por vía de autoridad, en la Corte Constitucional, a quien enviste de la condición de intérprete *máximo* de la Constitución (art. 429 inc. 1 y 436 inc. 1 CE) . De tal suerte que, una vez delimitado el alcance de una disposición constitucional, la única posibilidad que le resta al *legislativo y sus circunstancias*<sup>181</sup> para influir en la jurisprudencia y doctrina generalmente obligatoria será hacer uso de la atribución del art. 441 núm. 2 CE, es decir, que la Asamblea promueva una reforma de la norma constitucional<sup>182</sup> y modificar el contenido de la norma interpretada. Si bien tal medida ha roto con la tradición romanista-germánica de derecho escrito, pues requiere la aceptación de las sentencias constitucionales como fuente de derecho (*case law*), de no ser así, se malogra la actividad de la Corte Constitucional y su razón de ser<sup>183</sup>. El espíritu histórico actual apunta a la preeminencia de la función jurisdiccional frente el resto<sup>184</sup>.

### **3.2.2. Vigencia especial de la decisión del caso concreto**

Sobre el alcance de la vinculación de las sentencia deben hacerse algunas precisiones. A diferencia de la cosa juzgada ordinaria, en la *res iudicata* constitucional sus efectos materiales y permanentes se extienden y proyectan “a todas las cuestiones de hecho y de

---

<sup>181</sup> Expresión usada para remarcar la inconveniente volubilidad del legislativo.

<sup>182</sup> Sandra Morelli Rica, *La Corte Constitucional: ¿Un legislador complementario?*, Instituto de de estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, Colombia, 1997, p. 41.

<sup>183</sup> *Ibíd.*, pp. 29-43.

<sup>184</sup> Así como en su tiempo lo tuvo el poder ejecutivo (monarquía) y luego e legislativo (estados de derecho absolutistas).

derecho que hubieran sido debatidas”<sup>185</sup>. Ya que la dirimencia de competencias entraña la resolución de una contienda intersubjetiva, los efectos que desata están llamados a extenderse primariamente *inter partes*. Por tanto, las esferas de competencia se delimitan por la acción de la Corte y los órganos constitucionales que han intervenido son destinatarios constreñidos del resultado: el comportamiento objetado y su posibilidad de repetición podrán o no cubrirse de legitimidad de allí en adelante. Por otra parte -y como ya se adelantó- el ejercicio interpretativo realizado por la Corte en el fallo, al dictaminar la titularidad de la competencia dirimida, adquiere merced al art. 436 núm. 1 CE en concordancia con art. 3 lit. a) RPCC obligatoriedad para todas las demás autoridades públicas, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos y personas. En otras palabras, “se decide el caso particular con alcances *erga omnes*”<sup>186</sup> pues hace tránsito a cosa juzgada constitucional mientras la Corte Constitucional no decida apartarse razonadamente de él en un nuevo caso, de así creerlo necesario. No obstante, aunque se diga que el efecto vinculante corresponde a *la decisión*, no ha de entenderse por ella solo a la parte resolutive.

La conclusión expresada en el *fallo* propiamente dicho encuentra su basamento en los argumentos y principios que se hayan expuesto y desarrollado en los *considerandos* por lo que son necesarios para la comprensión cabal de aquel. Sin embargo, no todo lo que el juzgador exponga habrá de ambicionar la misma importancia. Para su distingo terminológico se ha hecho entonces la división ya anotada entre *ratio decidendi* (o *holding* en el sistema anglosajón) y *obiter dicta*. La primera corresponde “al principio, regla o razón general que constituye la base de la decisión judicial específica”<sup>187</sup>, el fundamento directo de la parte resolutive de la que deviene inescindible del dispositivo de la sentencia; mientras tanto, el segundo comporta todas las demás opiniones que la Corte adelanta *de paso* pero que no son necesarias sino más bien incidentales. Al respecto -y con razón- la Corte Constitucional colombiana ha afirmado que, de la parte motiva, únicamente la *ratio decidendi* es vinculante como precedente obligatorio<sup>188</sup>. En cuanto al *dictum*, su valor es el de la doctrina constitucional y por tanto representa un criterio auxiliar junto al resto de principios hermenéuticos disponibles (art. 3 inc. c RPCC). Sobre él, aunque no será de obligatoria aplicación para las autoridades y particulares, compartirá las características de

---

<sup>185</sup> Osvaldo Alfredo Gozañi, “Sobre sentencias constitucionales y el efecto *erga omnes*”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Edición 2008*, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2008, p. 179.

<sup>186</sup> *Ibidem*, p. 172.

<sup>187</sup> Corte Constitucional colombiana, Sentencia SU-047/99 de 29 de enero de 1999.

<sup>188</sup> *Ídem*.

jerarquía y legitimidad de su progenitor y por ende su valor persuasivo no será para nada desdeñable. El problema que resta es su determinación caso por caso

Bien podría estar implícito de la lectura lógica que se haga de la sentencia que razón es absolutamente básica y cuales no lo son; pese a ello, algunos autores sostienen como necesario que la Corte elimine el riesgo de duda y multiplicidad a través de la precisión absoluta de la regla que contiene la razón suficiente del fallo (*ratio decidendi*) y además se volverá precedente vinculante<sup>189</sup>. Lo único que aparece problemático es la brecha para un uso inapropiado, que ya ha sido censurado por la misma Corte Constitucional colombiana al establecer que “[e]l juez *no puede caprichosamente atribuirle la calidad de ratio decidendi* a cualquier principio, pues sino desaparece la virtud pasiva de la jurisdicción y la propia distinción entre opiniones incidentales y razones para decidir” y por ende es categórica la conclusión de que no está a su libre disposición para ampliar o reducir el *holding* según lo considere conveniente sino que se debe limitar a indicarlos.

Concluyendo, hacemos nuestras las palabras de la Corte Constitucional colombiana que al manejar la temática de la modulación de los efectos de las sentencias constitucionales por el juez, estableció que

(...) [¿]fuera del poder constituyente a quien le corresponde declarar los efectos de los fallos de la Corte Constitucional, efectos que no hacen parte del proceso, sino que se generan por la terminación de éste? Únicamente a la propia Corte Constitucional, ciñéndose como es lógico al texto y espíritu de la Constitución. Tener en cuenta la justicia y la seguridad jurídica, el derecho objetivo y la Constitución de que aquel es parte. En consecuencia, *solo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de ésta*. Este principio general es rigurosamente exacto en sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad (la cursiva es nuestra)<sup>190</sup>.

### **3.2.3. Exequibilidad: Responsables de su ejecución y manejo de su incumplimiento**

Las resoluciones de la Corte Constitucional corren el peligro de quedarse en meras declaraciones líricas debido al gran poder que ejercen los órganos cuyas competencias se dirimen. Para evitar esta potencial ineficiencia es menester que se envista a las sentencias de poder suficiente para ejecutarse en el tiempo y modo que corresponda. En el pasado, el art. 67 RTETC disponía que las resoluciones adoptadas por el pleno sean ejecutadas por el Presidente del Tribunal Constitucional y el art. 60 del mismo Reglamento acotaba que si se incumplieran, “el Pleno comunicará el hecho al Ministro Fiscal General para la aplicación

---

<sup>189</sup> Samuel B. Abad Yupanqui, “Precedente y derecho procesal constitucional. La experiencia peruana”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Edición 2008*, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2008, pp. 156-157.

<sup>190</sup> Corte Constitucional colombiana, Sentencia C-113/93 de 25 de marzo de 1993. Por su parte, el art. 92 Es-LOTG dicta que el Tribunal determinará –incluso en actos posteriores–, quién ha de ejecutar la resolución y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución, y anular aquellas que la contravengan.

de los artículos 251 [Concertación de medidas tendientes a la ejecución; prisión de seis meses a cinco años], 272 [agravante para quienes hayan dado la orden de desacato] y demás aplicables al caso, constantes en el Código Penal”. Estas medidas aspiraban dotar de fuerza y coerción idónea al resultado de estos juicios. Asimismo, existió un proyecto anterior de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que pretendió hacer reo de una especie de prevaricato a quien incumpliera, además de prever la posibilidad de que el Tribunal ordenara la destitución del omiso, extendiéndose también la posibilidad de incurrir en esta figura y sanción al funcionario reemplazante<sup>191</sup>. Las figuras penales y la posibilidad de destitución parecen ser las más adecuadas para promover su oportuno cumplimiento, sin embargo, como emanación del principio *nulla pœna sine lege scripta* (art. 76 núm. 3 CE), deberá establecerse por norma legislativa.

Lo cierto es que del art. 430 CE *in fine* se encuentra que las disposiciones reguladoras sobre la manera en que dará cumplimiento a sus atribuciones se dispondrán en la ley de la jurisdicción constitucional. En ella podría también contemplarse la posibilidad de sanción a actuaciones temerarias, de mala fe o con abuso del derecho al estilo de la ley española (Art. 95 Es-LOTG). Sabemos asimismo que la Corte Constitucional se encargará directamente de conocer y sancionar el incumplimiento de sus resoluciones (art. 436 núm. 9 CE) De todas maneras, en el Estado de Derecho lo que debe perseguirse en última instancia es una sociedad con conciencia constitucional donde las sentencias por sí solas se cumplan, sin necesidad de amenazas o de tener que efectivizar responsabilidades<sup>192</sup>, sino sobre la profunda convicción interna de que se ha emitido una solución justa y adecuada en un procedimiento jurisdiccional idóneo.

---

<sup>191</sup>Rafael Oyarte Martínez, *La Regulación actual de los Procesos Constitucionales y su necesidad de Reforma* en “Derecho Procesal Constitucional”, Corporación Editora Nacional, Quito, 2004, pp. 39-40.

<sup>192</sup>Ídem.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Entre las funciones esenciales y consagradas de la jurisdicción constitucional, como una construcción jurídica encargada de velar por los fundamentos del estado al hacer valer la supremacía y normatividad constitucional, se halla la de arbitrar conflictos de competencia en la esfera constitucional, por lo que consideramos un acierto el que la actual Carta Fundamental lo recoja lo que a su vez obliga a desarrollar su potencial.
- Los conflictos constitucionales representan un género con varias especies. Si bien se considera como objeto común una *vindicatio potestatis*, se distinguen dos tipos principales: uno territorial y otro orgánico-funcional. Dado que ambos han sido enunciados por el Código Político de Montecristi, el catálogo competencial descriptivo que planteó la nueva ley de procedimientos constitucionales debería subdividir la atribución genérica y enunciar expresamente sus tipos con sus características propias.
- La redacción abierta del actual art. 436 núm. 7 CE (Funciones del Estado u Órganos establecidos en la Constitución) es tal que ni el legislativo ni el derecho infraconstitucional podría aspirar a restringirla. Si la próxima ley que regule los procedimientos constitucionales se decanta por diseñar una lista de partícipes, materialmente será siempre *ejemplificativa* por lo que debería preferirse una definición doctrinaria.
- La elevación de un ente al rango de órgano constitucional no se puede deducir del solo hecho de estar contemplado o aludido en la Carta Fundamental: los órganos constitucionales son una especie que está en la cúspide de la organización estatal, investidos de independencia y en relación de paridad respecto a los demás de su clase. Como resultado, debe determinarse siempre *sub iudice* la presencia de los parámetros doctrinarios abstractos en provecho de una defensa efectiva del reparto competencial constitucional directo otorgado a todos aquellos que puedan precisarla.
- La separación existente entre de la personalidad orgánica y la persona natural que la ostenta obliga a que en los casos que busquen defender una posición jurídica devenida de derechos fundamentales la vía jurídica correcta y más apropiada sea la acción de protección.
- La demanda como instrumento procesal (físico) para poder iniciar la acción y hacer valer las pretensiones procesales deberá reflejar los presupuestos procesales específicos

de forma y fondo del procedimiento competencial. Si el legislador no asume la tarea de determinar sus características específicas debería al menos equipararse en todo lo que sea aplicable a las características de la acción pública de inconstitucionalidad.

- La configuración de la capacidad procesal dependerá de si se trata de un órgano unipersonal o colegiado y en consideración a su normativa específica, por lo que se aconseja una formulación general de la misma. Concomitantemente habrá de exigirse positivamente a los órganos colegiados la presentación de una certificación de la voluntad del pleno que autorice su actuación en un sentido u otro para el caso concreto.
- La finalidad del procedimiento competencial interorgánico es la delimitación mutua de competencias de los órganos constitucionales a través de la verificación de la afirmación del demandado de la existencia de consecuencias lesivas o amenazantes a sus competencias *constitucionales*; no hay un control abstracto de constitucionalidad ni tampoco un procedimiento principal de interpretación constitucional. La norma dirimida deberá por ende ostentar simultáneamente rango *constitucional* y carácter *competencial*. Aunque ello no consta expresamente en el art. 436 núm 7 CE, es una implicación esencial necesaria que podría recogerse en la ley constitucional adjetiva.
- Además de la *vindicatio potestatis*, a través de ésta vía procede el control constitucional adecuado y garantista de aquellas decisiones concretas de un órgano que trunquen *por completo* el ejercicio de las competencias propias de otro cuando, a ésta dimensión impugnatoria descrita, subyazca además decisiva y principalmente el pronunciamiento sobre la titularidad de la atribución controvertida.
- Los conflictos competenciales negativos deberían estar circunscritos por la nueva norma de procedimientos constitucionales a las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos autónomos descentralizados dentro del mecanismo legal de control e intervención previsto en el art. 268 CE.
- Éste procedimiento, que logra el control de actos y decisiones, se refiere a una acción positiva, real y existente, apta para lesionar o poner en peligro las competencias constitucionales del peticionario, es decir, jurídicamente relevante.
- Los actos de promulgación de ley tienen aptitud material para lesionar esferas competenciales y, de no incluirse en la próxima ley ecuatoriana de procedimientos constitucionales una disposición que los remita a la vía objetiva de control principal,

nada obstaría a que se los objete por medio del procedimiento competencial, lo que además consideramos provechoso para la mejor tutela del reparto constitucional; las finalidades de ambos procedimientos son distintas.

- El procedimiento competencial posibilita el control de los denominados “actos de gobierno” en aquellos casos en que la relación jurídica sustancial cuenta con una pauta de actuación *más adecuada* o, sino, menos susceptible de constituir una infracción valorica reflejada en el sistema diseñado por el constituyente, en otras palabras, un parámetro de control material. Lo propio puede suceder con los actos del Gobierno o sus representantes en instancias internacionales que puedan lesionar competencias de órganos constitucionales locales: su falta de mención no excluye su posible control.
- El control constitucional de las omisiones conviene reservarlo al procedimiento general de inconstitucionalidad configurado especialmente en el art. 436 núm. 10 CE por mostrarse más adecuado y efectivo para subsanar sus efectos lesivos a los mandatos constitucionales.
- La necesidad del restablecimiento del orden al sistema orgánico indisponible no permite que se fije un plazo perentorio para la presentación de la acción.
- La legitimación en causa ordinaria se residencia en la afirmación categórica y concluyente por parte del accionante que muestre su total convicción de que se vulneran sus esferas competenciales propias entregadas en el pacto constitucional.
- La nueva ley de control constitucional debería legitimar extraordinariamente (sustitución procesal) a las bancadas legislativas para actuar reclamando los derechos de la Asamblea Nacional y así brindar protección efectiva a los derechos de las minorías como también a la funcionalidad democrática del órgano legislativo.
- Como requisito de activación del procedimiento competencial y corroboración de su necesidad de tutela es conveniente solicitar que el órgano que se considere afectado curse un prudente requerimiento de incompetencia para que se revoque la decisión, cuya copia habrá de adjuntarse a la solicitud ulterior.
- Existe una necesidad ineludible e intrínseca al procedimiento de citar por parte del peticionado la norma que se afirma lesionada y así delimitar aquello sobre lo que se pronunciará la Corte. Consideramos por tanto un error que las reglas del período de transición no lo hayan recogido, cosa que no deberá repetirse en la normativa futura.



- El proceso en sede constitucional no escapa a los principios que rigen a todo el sistema procesal y si la Corte Constitucional pretende eruirse con su actuar como el órgano más legítimo y poderoso, órgano que con sus decisiones se sitúa en el centro de la actividad política y cúspide realizada del Estado de Derecho, deberá extremarse para no incurrir en vicios y garantizar la objetividad e independencia de la decisión jurisdiccional emitida.
- El procedimiento competencial culmina ordinariamente con la emisión de una verdadera sentencia integradora del Derecho estructural interno a través de una labor hermenéutica, procesal y política (triédica) que, además de estar investida de las características propias de su género, también ha de honrar el complejo específico de intereses contrapuestos que motivaron su activación.
- Lo fundamental en la sentencia es que, a través de su mención expresa, la Corte declare categóricamente la titularidad de la competencia objeto de la acción. No obstante es menester que, además, se exprese la eventual lesión competencial, se exija que se declare la nulidad o revocatoria de la medida invasora concreta que generó la acción y se promueva su reparación integral para dar total efectividad a la sentencia.
- La sentencia de una contienda constitucional puede legítimamente incluir de forma incidental decisiones emanadas de las competencias transversales que le corresponden a la Corte al tenor del en art. 436 núm. 1, 3 y/o 6 CE, siempre que ello fuere necesario para la resolución del caso concreto.
- Es un acierto indudable de la nueva Carta Política ecuatoriana haber fijado la exclusividad de la interpretación de la norma fundamental en la Corte Constitucional.
- La *res iudicata* constitucional con sus efectos materiales y permanentes se extiende y proyecta a todas las cuestiones de hecho y de derecho debatidas, primariamente *inter partes*, pero además adquiere obligatoriedad *erga omnes* en la parte resolutive y su *ratio decidendi* mientras la Corte Constitucional no decida apartarse razonadamente de lo resuelto, ya que solo a ella le compete declarar los efectos de sus fallos de conformidad con la Ley de Leyes.

## V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

### *Libros*

- Acosta Sánchez, José, *Formación de la Constitución y jurisdicción constitucional: Fundamentos de la democracia constitucional*, Tecnos, Madrid, 1998.
- Bidart Campos, Germán J. y Carnota, Walter F., *Derecho Constitucional Comparado*, Tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1998.
- Cano Mata, Antonio, *Comentarios a la ley de Control Constitucional*, Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, 1986.
- Castro, Juventino V., “Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad” en *Derecho Procesal Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 2001.
- Celotto, Alfonso, *El derecho juzga a la política: La Corte Constitucional Italiana*, Ediar, Buenos Aires, 2005.
- Chiovenda, Giuseppe, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Tomo I, 2ª ed., Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1948.
- Chiovenda, Giuseppe, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Tomo II, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1940.
- Couture, Eduardo, *Vocabulario Jurídico*, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976.
- Espinosa - Saldaña, Eloy, *Código procesal constitucional, proceso contencioso administrativo y derechos del administrado*, Palestra editores, Lima, 2004.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*, Editorial Comisión Nacional de Derecho Humanos, México, 1997.
- Gozafni, Osvaldo Alfredo, *La justicia constitucional: garantías, proceso y tribunal constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1994.
- Hömig, Dieter, (Comp.), *Grundgesetz*, 8. ed., Nomos, Baden-Baden, 2007.
- López Guerra, Luis, “La justicia constitucional en la actualidad”, Quito, Corporación Editora Nacional, 2002.
- Maunz, Theodor et al, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, 21ª Edición complementaria, Editora C. H. Beck, Múnich, 2003.
- Morelli Rica, Sandra, *La Corte Constitucional: ¿Un legislador complementario?*, Instituto de estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Bogotá, Colombia, 1997.
- Naranjo M., Vladimiro, *Teoría Constitucional e instituciones Políticas*, 7ª ed., Temis, Bogotá, 1997.
- Olano V., Carlos Alberto y Olano G., Hernán Alejandro *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas: Estado Social de Derecho*, 3ed., Ed. Librería del Profesional, Bogotá 2000.
- Oyarte Martínez, Rafael, “La Regulación actual de los Procesos Constitucionales y su necesidad de Reforma” en *Derecho Procesal Constitucional*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2004.
- Revenga Sánchez, Miguel, “Tres variaciones y una coda sobre la articulación entre jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria”, en *Derecho Procesal Constitucional*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2004.

- Rojas Franco, Enrique, *Derecho Administrativo y Procesal Administrativo*, Edilex S.A., Guayaquil, 2007.
- Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Graficas Barreiro y Ramos., Montevideo, 1963.
- Serra, María Mercedes, *Procesos y Recursos Constitucionales*, Depalma, Buenos Aires, 1992.
- Torres, Luis Fernando, *Legitimidad de la Justicia Constitucional*, Librería Jurídica Cevallos, Quito, 2003.

*Revistas y otras publicaciones periódicas*

- Abad Yupanqui, Samuel B., “Precedente y derecho procesal constitucional. La experiencia peruana” en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Edición 2008*, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2008.
- Colombo Campbell, Juan, “El Debido Proceso Constitucional”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Edición 2004*, Tomo I, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2004.
- Fernández Segado, Francisco, “La Jurisdicción Constitucional en Bolivia: La ley N.1836 del 1° de Abril de 1998, del Tribunal Constitucional” en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Edición 1998*, Tomo I, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 1998.
- Gozaíni, Osvaldo Alfredo, “Sobre sentencias constitucionales y el efecto *erga omnes*”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Edición 2008*, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo, 2008.
- Oyarte Martínez, Rafael, “El fenómeno político aprehendido por el Derecho Constitucional”, *Revista Ruptura Asociación Escuela de Derecho PUCE*, Quito, 2000.
- Tribunal Constitucional ecuatoriano, *Gaceta Constitucional*, N° 13, Octubre-Diciembre, Quito, 2003.

*En internet*

- Asamblea Constituyente, Actas 72 (30/06/2008) y 83 (12/07/2008), en <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec> (visitado a 25/02/2009).
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en <http://www.rae.es> (visitado a 15/03/2009).
- Cárdenas Gracia, Jaime, “El municipio en las controversias constitucionales”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2007, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art3.htm>, (visitado a 21/11/2007).
- Frühling, Michael, *Derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación integral en casos de graves violaciones a los derechos humanos*, Alto Comisionado para los Derechos Humanos, oficina en Colombia, Bogotá 2004, documento accesible a través de <http://www.hchr.org.co/publico/pronunciamientos/ponencias/po0435.pdf> (visitado a 15/02/2009).

*Fuentes normativas nacionales extranjeras e instrumentos internacionales*

Código Procesal Constitucional peruano (Ley N° 28237).  
Código Orgánico de la Función Judicial.  
Convención Interamericana de Derechos Humanos.  
Constitución Política del Ecuador 1998 y 2008.  
Constitución Política de Bolivia 2009.  
Costituzione della Repubblica Italiana.  
Constitución Española.  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Corte Suprema de Justicia, Resolución interpretativa publicada en el Reg. Of. N° 693 de 29 de octubre de 2002.  
Proyecto de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.  
Ley Orgánica constitucional del Tribunal Constitucional chileno (Ley-17997, 1981).  
Ley Fundamental de la República Federal de Alemania.  
Ley de Control Constitucional ecuatoriana (1997).  
Ley de la Corte Constitucional Federal Alemana (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*).  
Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional español.  
Norme sulla Costituzione e sul Funzionamento della Corte Costituzionale (Legge N° 87 de 11 de marzo de 1953).  
Reglamento de Trámite de Expedientes del Tribunal Constitucional ecuatoriano.  
Reglas de Procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de Transición.  
Resolución Legislativa No. 22-058, publicada en Reg. Of. N° 280 de 8 de marzo del 2001.

*Jurisprudencia*

*Tribunal Constitucional ecuatoriano*

(accesibles a través de [http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm\\_cont.nsf](http://www.tribunalconstitucional.gov.ec/admcon/adm_cont.nsf), visitado a 10/01/2009).

T.C. Ecuador, Resolución No. 0001-00-CC de 10 de octubre de 2001.  
T.C. Ecuador, Resolución No. 0003-00-CC de 05 de junio de 2001.  
T.C. Ecuador, Resolución No. 0004-00-CC de 19 junio de 2001.  
T.C. Ecuador, Resolución No. 001-01-CC de 07 de agosto de 2001.  
T.C. Ecuador, Resolución No. 002-2001-CC de 15 de enero de 2002.  
T.C. Ecuador, Resolución No. 089-2001-TP de 05 junio de 2001.  
T.C. Ecuador, Resolución No. 128-2001-TP de 07 agosto de 2001.  
T.C. Ecuador, Resolución No. 002-2002-CC de 11 de febrero de 2003.  
T.C. Ecuador, Resolución No. 001-2003-CC de 10 de marzo de 2003.  
T.C. Ecuador, Resolución No. 002-2003-CC de 17 junio de 2003.

T.C. Ecuador, Resolución No. 005-2003-TC de 23 de diciembre de 2003.

T.C. Ecuador, Resolución No. 204-2001-TP de 10 de octubre de 2001.

T.C. Ecuador, Resolución s/n por medio de la cual sus miembros asumen la calidad de Magistrados y Magistrados de la Corte Constitucional (autodenominada) para el período de transición de 20 de octubre de 2008.

*Corte Constitucional ecuatoriana*

C.C. Ecuador, Sentencia Interpretativa: 001-08-SI-CC de 28/11/2008.

C.C. Ecuador, Sentencia Interpretativa: 002-08-SI-CC de 10/12/2008.

*Corte Constitucional colombiana*

(accesible a través de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria>, visitado a 2/5/2009).

C.C. Colombia, Sentencia C-113/93 de 25 de marzo de 1993.

C.C. Colombia, Sentencia C-543/96 de 16 de octubre de 1996.

C.C. Colombia, Sentencia C-193/98 de 7 de mayo de 1998.

C.C. Colombia, Sentencia SU-047/99 de 29 de enero de 1999.

*Corte Constitucional Federal de Alemania (Bundesverfassungsgericht)*

(accesibles a través de <http://www.servat.unibe.ch/dfr/>, visitada a 20/03/2009).

C.C.F. Alemania, Decisión del Segundo Senado, 2 BvE 1, 2, 3, 4/83 de 16 de febrero de 1983. (BVerfGE 62, 01).

C.C.F. Alemania, Decisión del Segundo Senado 2 BvH 13/83 de 18 de diciembre de 1984. (BVerfGE 68, 01).

C.C.F. Alemania, Decisión del Segundo Senado, 2 BvH 1/92 de 25 de noviembre de 1998. (BVerfGE 99, 332).

*Tribunal Constitucional español*

(accesibles a través de [http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases\\_datos/jurisprudencia\\_constitucional.php](http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/jurisprudencia_constitucional.php), visitado a 27/11/2007).

T.C. España, Sentencia 39/1982.

T.C. España, Sentencia 116/1984.

T.C. España, Sentencia 45/1986.

T.C. España, Sentencias 144/1988.

T.C. España, Sentencia 115/1991.

T.C. España, Sentencia 167/1993.

T.C. España, Sentencia 234/2000.

*Corte Interamericana de Derechos Humanos*

(accesibles a través de [http://www.corteidh.or.cr/bus\\_temas.cfm](http://www.corteidh.or.cr/bus_temas.cfm), visitado a 5/3/2009)

Corte I.D.H., Caso Aloeboetoe y otros, Sentencia del 10 de septiembre de 1993.

Corte I.D.H., Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988.

Corte I.D.H., Caso Godínez Cruz, Sentencia de 20 de enero de 1989.