

REFORMAS CONSTITUCIONALES Y TRIBUNAL DE GARANTIAS

Por: Dr. Miguel Hernández Terán

Como se sabe, las normas jurídicas tienen diversas categorías. Esta jerarquización hace que llegado el caso la norma de menor rango no pueda producir sus efectos propios por el desplazamiento que de ella realiza una norma de mayor jerarquía.

Dicha jerarquización no es sinónimo de exclusión. En efecto, lo deseable es que las normas de menor rango sean congruentes con las de mayor categoría. Mas por diversas circunstancias, que no cabe analizar, ello puede no ocurrir.

La norma jurídica suprema de un Estado es la Constitución. Las disposiciones de menor rango deben guardar consonancia con ella. Si esto no ocurre esas disposiciones serán inconstitucionales.

Por otro lado, la existencia de una normatividad constitucional es requisito fundamental para el reconocimiento jurídico de un Estado. Es la base del denominado "Estado de Derecho".

Los países consagran en el texto de sus Constituciones el principio de la supremacía. La recién codificada Constitución Política ⁽¹⁾ ecuatoriana sienta el principio en el Art. 140, cuando dice:

"Art. 140.- La Constitución es la ley suprema del Estado. Las normas secundarias y las demás de menor jerarquía deberán mantener conformidad con los preceptos constitucionales. No tendrán valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con la Constitución o alteraren sus prescripciones".

(1) Registro Oficial # 183 del 5 de mayo de 1993.

El control de esa supremacía constitucional suele ser atribuido por parte de los Estados a ciertos organismos especializados, que hacen las veces -como dice un autor- de "guardián" de la constitucionalidad.

Hasta antes de las últimas reformas constitucionales, vigentes desde el 23 de Diciembre de 1992 (fecha de su publicación en el Registro Oficial), el control constitucional en el Ecuador, desde el punto de vista del Derecho Positivo, ha dejado bastante que desear: las resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales⁽²⁾ -que no era conformado exclusivamente por juristas, como la lógica lo indica- debían ser revisadas por el Congreso Nacional, organismo que como es obvio, es netamente político y no jurídico.

Afortunadamente hubo sensibilidad y voluntad política para hacer las reformas que el caso ameritaba, y hoy nos encontramos con un mejorado y positivo esquema legal. No está demás aclarar que la sola variante normativa no constituye, per sé, garantía de buen proceder. Pero sería necio negar su acierto en este y en otros temas abordados por la modificación constitucional.

El objeto de este corto trabajo es tan sólo el de precisar una por una las variantes que se consagraron en relación a la Carta Fundamental publicada en el Registro Oficial N° 763 del 12 de Junio de 1984. Nos limitaremos, pues, a establecer las diferencias. Para el efecto reproduciremos el texto de las disposiciones relativas al Tribunal de Garantías Constitucionales vigentes hasta antes de las reformas, y las de la Constitución codificada en el mes de mayo de 1993, que incluye en su texto las citadas reformas. Aprovechamos también la oportunidad para -como primer punto- copiar el texto pertinente de la Constitución de la República publicada en el Registro Oficial N° 133 del 25 de Mayo de 1967, antecedente importante del Tribunal de Garantías Constitucionales. El lector podrá palpar las modificaciones realizadas por el Legislador desde 1967.

(2) Las más importantes, esto es, las que suspendían total o parcialmente, los efectos de leyes, decretos, acuerdos, resoluciones, etc. considerados inconstitucionales por la forma o por el **fondo**.

CONSTITUCION DE 1967

TITULO X De Otros Organismos del Estado

CAPITULO 1 Del Tribunal de Garantías Constitucionales

Art. 219.- Con sede en Quito y jurisdicción en toda la República, habrá un Tribunal de Garantías Constitucionales, integrado por:

1º Un Senador, elegido por la Cámara del Senado.

Dos Diputados, elegidos por la Cámara de Diputados, uno de los cuales representará a la minoría.

3º El Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

4º Un representante del Presidente de la República.

5º El Procurador General del Estado.

6º El Presidente del Tribunal Supremo Electoral.

7º Tres ciudadanos que no pertenezcan al Cuerpo Legislativo y que serán elegidos por el Congreso Pleno.

Los miembros señalados en los ordinales 4² y 7² deben ser ecuatorianos de nacimiento, estar en goce de los derechos políticos y tener por lo menos treinta años de edad; durarán dos años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelegidos.

Los demás miembros llenarán los requisitos que la Constitución y las leyes imponen para el desempeño de sus respectivos cargos.

Los integrantes de este Tribunal gozarán de las mismas garantías e inmunidades de los legisladores.

En caso de falta, serán reemplazados -hasta completar el período- por los respectivos suplentes, designados al mismo tiempo que los principales.

Los miembros del Tribunal elegidos por el Congreso Pleno deberán representar las diversas tendencias políticas de la Nación, y uno de ellos por lo menos, a la minoría parlamentaria.

Los Ministros de Estado, el Contralor General y los Jefes de los partidos políticos reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral, podrán concurrir a las sesiones del Tribunal y -sin derecho a voto- participar en **sus** deliberaciones.

Art. 220.- Son atribuciones y deberes del Tribunal de Garantías Constitucionales:

Velar por la observancia de la Constitución y las leyes, especialmente de las garantías constitucionales, para lo cual excitará al Presidente de la República y demás funcionarios del Gobierno y la Administración.

Formular observaciones acerca de los decretos, acuerdos, reglamentos y resoluciones dictados con violación de la Constitución o las leyes, lo cual se hará después de escuchar a la autoridad u organismo responsable.

Si las observaciones no fueren aceptadas, el Tribunal las publicará por la prensa y las pondrá a consideración del Congreso, a fin de que este resuelva sobre la alegación de in-constitucionalidad o ilegalidad.

de las leyes formule cualquier persona natural o jurídica; presentar acusación contra los funcionarios responsables, y -salvo lo dispuesto por la Ley Penal- presentarlas al Congreso para que este enjuicie a los presuntos responsables u ordene su procesamiento, según los casos.

4° Nombrar interinamente -en receso del Congreso y sujetándose a los requisitos fijados por este- los funcionarios cuya designación corresponde a la Función Legislativa y para los cuales no se hubiese previsto otra forma de elección.

en el ordinal 14 del Art. 184 y que por su cuantía requieran licitación previa.

6° Informar al Presidente de la República de las cuestiones sobre las cuales él quisiere o debiere consultarle.

7° Ejercer las demás atribuciones que la Constitución y las leyes le señalen.

Art. 221.- El Tribunal de Garantías Constitucionales informará al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.

Art. 222.- La ley regulará la organización y funcionamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales y los procedimientos para su actuación.

CONSTITUCION CODIFICADA Y PUBLICADA EN EL REGISTRO OFICIAL N° 763 DEL 12 DE JUNIO DE 1984.

SECCION II

DEL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Art. 140.- Establécese el Tribunal de Garantías Constitucionales con jurisdicción nacional, con sede en Quito. El Congreso Nacional elegirá los miembros de este Organismo, quienes durarán dos años en sus funciones, en la siguiente forma: tres de fuera del seno del Congreso y ocho de ternas enviadas de la siguiente manera:

- Dos por el Presidente de la República;
- Dos por la Corte Suprema de Justicia;
- dos por la ciudadanía, designadas por sendos colegios electorales;
- uno integrado por los alcaldes cantonales y otro por los prefectos provinciales;
- una por las centrales nacionales de trabajadores legalmente inscritas; y,
- una por las cámaras de la producción reconocidas por la ley.

En ningún caso los integrantes de las ternas serán empleados de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República; Presidente, Ministros y Conjuces de la Corte Suprema de Justicia; o, Alcaldes Cantonales o Prefectos Provinciales.

Por cada principal se elegirá de la misma manera un suplente.

El Tribunal de Garantías Constitucionales elegirá de entre sus miembros un Presidente y un Vicepresidente que durarán un año en sus funciones.

Los Ministros de Estado, el Contralor General y los directores de los Partidos Políticos, legalmente reconocidos, podrán concurrir a las **sesiones** y participarán en las deliberaciones del Tribunal, sin voto.

La ley determinará las normas para su organización y funcionamiento y los procedimientos para su actuación.

Para ser miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales, en **representación de** las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial, se **establecen** los mismos requisitos que se necesitan para ser Ministro de la Corte Suprema de Justicia.

Los representantes de la ciudadanía, de los trabajadores y de las **Cámaras de** la Producción cumplirán los requisitos de ser ecuatorianos por nacimiento y hallarse en goce de los derechos de ciudadanía.

Los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales no pueden **desempeñar** ningún otro cargo público. Gozan de inmunidad, salvo el caso de delito flagrante calificado por la Corte Suprema de Justicia. Tampoco podrán ejercer funciones directivas en los partidos políticos ni **intervenir en** contiendas electorales, durante el ejercicio de sus funciones.

Art. 141.- Compete al Tribunal de Garantías Constitucionales:

- 1.- Velar por el cumplimiento de la Constitución, para lo cual excitará a las autoridades y demás funcionarios de la Administración Pública;
Formular observaciones acerca de decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones dictadas con violación a la Constitución y las leyes luego de oír a la autoridad u organismo que los hubieren expedido;
- 3.- Conocer de las quejas que formule cualquier persona natural o jurídica por quebrantamiento de la Constitución que atente contra los derechos y libertades garantizados por ella y, de encontrarlas observar a la autoridad y organismo respectivo como se observó en el numeral anterior.

Se declara especialmente punible el desacato de las observaciones del Tribunal, pudiendo inclusive pedirse la remoción de quien o quienes incurran en el mismo, al respectivo superior jerárquico, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar.

Cuando el acusado de quebrantamiento constitucional fuere uno de los funcionarios comprendidos en la letra f) del Art. 59 de esta Constitución, elevará el expediente con su respectivo dictamen al Congreso; y, cuando el desacato fuere cometido por un organismo colectivo, se determinarán las responsabilidades individuales. La ley reglamentará el ejercicio de estas atribuciones y los límites de la competencia del Tribunal respecto de los órganos jurisdiccionales ordinarios;

- 4.- Suspender, total o parcialmente, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, los efectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones que fueren inconstitucionales por la forma o por el fondo. El Tribunal someterá su decisión a resolución del Congreso Nacional o en receso de éste al Plenario de las Comisiones Legislativas. Ni la resolución del Tribunal, ni la del Congreso Nacional, ni la del Plenario de las Comisiones Legislativas tendrán efecto retroactivo;
- 5.- Conceder licencia temporal al Presidente de la República en receso del Congreso Nacional; y,
- 6.- Ejercer las demás atribuciones que señalen la Constitución y la ley.

Art. 142.- El Tribunal de Garantías Constitucionales informará anualmente por escrito al Congreso Nacional sobre el ejercicio de sus funciones.

**CONSTITUCION CODIFICADA Y PUBLICADA
EN EL REGISTRO OFICIAL N° 183 DEL 5 DE MAYO DE 1993**

SECCION II

DEL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Art. 143.- El Tribunal de Garantías Constitucionales, con jurisdicción nacional, tendrá su sede en Quito. Sus miembros durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos indefinidamente.

Para ser vocal del Tribunal de Garantías Constitucionales se requerirá:

1. Ser ecuatoriano por nacimiento;
2. Hallarse en ejercicio de los derechos de ciudadanía;
3. Tener cuarenta años de edad, por lo menos;
4. Tener título de Doctor en Jurisprudencia o Abogado; y,
5. Cumplir los demás requisitos establecidos en la Constitución y la ley.

Art. 144.- El Congreso Nacional elegirá a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, por lo menos, previo informe de la Comisión de Asuntos Judiciales, en la siguiente forma:

- Tres de fuera de su seno;
- Dos de ternas enviadas por el Presidente de la República;
- Dos de ternas enviadas por la Función Judicial;
- Uno de la terna enviada por los Alcaldes;
- Uno de la terna enviada por los Prefectos Provinciales;
- Uno de la terna enviada por las centrales de trabajadores legalmente reconocidas; y,
- Uno de la terna enviada por las cámaras de la producción legalmente reconocidas.

El Congreso Nacional podrá devolver las ternas si los candidatos no reunieren los requisitos exigidos por la Constitución y la ley, a fin de que sean sustituidos.

En ningún caso los integrantes de las ternas serán empleados de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República; Presidente, Ministros y Concejales de la Corte Suprema de Justicia; o Prefectos Provinciales o Alcaldes Cantonales.

El Congreso Nacional elegirá también, en la misma forma, un suplente por cada vocal principal.

El Tribunal de Garantías Constitucionales elegirá de entre sus miembros un Presidente y un Vicepresidente, que durarán un año en sus funciones.

Art. 145.- Los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales no podrán desempeñar ningún otro cargo público. Gozarán de inmunidad, salvo el caso de delito flagrante calificado por la Corte Suprema de Justicia. Tampoco podrán ejercer la profesión, funciones directivas en los partidos políticos ni intervenir en contiendas electorales durante el ejercicio de sus funciones.

Art. 146.- Compete al Tribunal de Garantías Constitucionales:

1. Conocer y resolver las demandas que se presentaren sobre leyes, decretos-leyes, decretos, resoluciones, acuerdos u ordenanzas que fueren inconstitucionales por el fondo o por la forma, y suspender total o parcialmente sus efectos;

El Tribunal someterá su resolución a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el plazo máximo de ocho días. La resolución de la Sala Constitucional será definitiva y de efectos generales.

Las resoluciones del Tribunal y de la Sala Constitucional no tendrán efecto retroactivo;

2. Conocer las quejas que formulare cualquier persona natural o jurídica contra los actos de las autoridades públicas que violaren los **derechos** y libertades garantizados por la Constitución.

Si el Tribunal encontrare fundado el reclamo, observará a la respectiva autoridad. Si se incumpliere su resolución, podrá solicitar al órgano competente la remoción del funcionario y la aplicación de las demás sanciones contempladas en la ley, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar; y,

3. Ejercer las demás atribuciones que le confieren la Constitución y la ley.

Art. 147.- La ley determinará las normas para la organización y funcionamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales y los procedimientos para su actuación.

Art. 148.- El Tribunal de Garantías Constitucionales informará anualmente por escrito al Congreso Nacional sobre el ejercicio de sus funciones.

La Reforma de Diciembre de 1992 estableció las siguientes variantes:

- 1) Extendió el período del cargo de miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales de 2 a 4 años.
- 2) Se unificó los requisitos para ser Vocal del T. G. C.:
 - a) Ser ecuatoriano.
 - b) Hallarse en ejercicio de los derechos de ciudadanía.
 - c) Tener cuarenta años de edad, por lo menos.
 - d) Tener título de Doctor en Jurisprudencia o Abogado; y
 - e) Cumplir los demás requisitos establecidos en la Constitución y la ley.
- 3) Se establece expresamente que los miembros de T.G.C. podrán ser reelegidos indefinidamente.
- 4) Se establece el porcentaje de la votación favorable necesaria para la elección de los miembros del T. G. C: las dos terceras partes, por lo menos, de los integrantes del Congreso Nacional, previo informe **de la Comisión de Asuntos Judiciales.**
- 5) Se elimina a los 2 Vocales representantes de la ciudadanía.
- 6) Se precisa que 1 Vocal es elegido de la terna enviada por las centrales de trabajadores legalmente reconocidas. Antes la terna era enviada por las centrales nacionales de trabajadores legalmente inscritas.
- 7) Se precisa que el Congreso Nacional podrá devolver las ternas si los candidatos no reunieren los requisitos exigidos por la Constitución y la ley, a fin de que sean sustituidos.
- 8) Se elimina la facultad de los Ministros de Estado, del Contralor General y de los directores de los Partidos Políticos, legalmente reconocidos, de concurrir a las sesiones y participar en las deliberaciones del Tribunal, sin voto.
- 9) Se prohíbe a los miembros del T. G. C. ejercer la **profesión.**

- 10) Elimina de la competencia del T.G.C. el "Velar por el cumplimiento de la Constitución", para lo cual estaba facultado (y obligado) a excitar a las autoridades y demás funcionarios de la Administración Pública.
- 11) Elimina de la competencia del T.G.C. el "formular observaciones acerca de decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones dictadas con violación a la Constitución y las leyes luego de oír a la autoridad u organismo que los hubieren expedido". (Lo cual debe entenderse sin perjuicio de lo dispuesto en el actual Art. 146 2, que faculta plenamente al Tribunal para plantear observaciones por los actos de las autoridades públicas que violaren los derechos y libertades garantizados por la Constitución).
- 12) Se precisa que las quejas que formulare cualquier persona natural o jurídica ante el T. G. C. son contra los actos de las autoridades públicas, que violaren sus derechos y libertades garantizados por la Constitución.
- 13) Se elimina el carácter especialmene punible del desacato de las observaciones del T. G. C.
- 14) Se elimina el párrafo del anterior Art. 141, que decía:
"Cuando el acusado de quebrantamiento constitucional fuere uno de los funcionarios comprendidos en la letra f) del Art. 59 de esta Constitución, elevará el expediente con su respectivo dictamen al Congreso; y, cuando el desacato fuere cometido por un organismo colectivo, se determinarán las responsabilidades individuales. La ley reglamentará el ejercicio de estas atribuciones y los límites de la competencia del Tribunal respecto de los órganos jurisdiccionales ordinarios"
(La letra f del Art. 59 citado corresponde en la actual codificación a la letra e) de la misma disposición).
- 15) Si se incumpliere la resolución del T. G. C. que observa a la respectiva autoridad por sus actos violatorios de los derechos y libertades garantizados por la Constitución, el Tribunal podrá solicitar al órgano competente la aplicación de las sanciones contempladas en la ley, a más de pedir la remoción del funcionario, y sin perjuicio de la acción penal a que hubiere **lugar**.

(La ley guarda silencio respecto de si ese "órgano competente" está o no obligado a efectuar la remoción solicitada)

- 16) Se elimina de la competencia del T. G. C. la facultad de suspender, de oficio, total o parcialmente, **en** cualquier tiempo, los efectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones que fueren inconstitucionales por la forma o por el fondo. (La facultad de realizar dichas suspensiones debe tener como **antecedente**, está condicionada a la presentación de las respectivas demandas. También hay que destacar que se eliminó la frase: "en cualquier tiempo"; eliminación que comprende también el caso de las demandas expresamente planteadas, como se acaba de señalar).
- 17) Se agrega como una de las normatividades susceptibles de que sus efectos sean suspendidos total o parcialmente por inconstitucionalidad de fondo o de forma a los decretos-leyes; y se elimina a los reglamentos como cuerpos normativos susceptibles de los mismos efectos.
En este punto es preciso aclarar que, por regla general, los reglamentos constan en los decretos dictados por el Presidente **de la** República. De suerte que la eliminación de la palabra "reglamentos" no tiene consecuencias funestas.
- 18) La resolución del T. G. C. que suspende parcial o totalmente los efectos de leyes, decreto-leyes, decretos, resoluciones, acuerdos u ordenanzas que fueren inconstitucionales por el fondo o por la **forma**, se debe someter a la Sala Constitucional **de la Corte Suprema de Justicia** en el plazo máximo de ocho días. (Antes de las reformas no había plazo constitucional, y la resolución se sometía al Congreso Nacional, o en receso de éste al Plenario de las Comisiones Legislativas).
- 19) La resolución de la Sala Constitucional será definitiva y **de efectos** generales. (La del Congreso también tenía estas características, pero no estaban enunciadas expresamente).
- 20) Se elimina de la competencia del T. G. C. el "conceder licencia temporal al Presidente de la República en receso del Congreso Nacional".