

EL ESTATUTO DE CONTROL CONSTITUCIONAL*

Por: Dr. Ernesto Velázquez Baquerizo

Agradezco a la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo su invitación a presentar como panelista mis ideas sobre el tema **EL ESTATUTO DE CONTROL CONSTITUCIONAL**, elemento importante para el análisis de las tendencias contemporáneas de modernización y reforma judicial, que interesan a todos en general, constituyendo la motivación especial que hoy nos congrega.

Pretendo, más que sustentar tesis doctrinarias, que son debidamente conocidas por la distinguida audiencia y los participantes en este Seminario, plantear un análisis del Estatuto de Control Constitucional en la experiencia histórico-social y la realidad jurídica del Estado de Derecho, intentando exponer vivencias e inquietudes antes que críticas y falencias.

I. LA DEMOCRACIA.- Permítanme iniciar presentando mi sentir en torno a conceptos fundamentales que hacen la frontera limitante del control constitucional. La democracia, como idea fuerza, en los últimos tres siglos de la humanidad ha desarrollado un concepto de participación popular ligado al de igualdad de oportunidades en la búsqueda del bienestar.

El concepto de pueblo, claramente lo especifica nuestra Constitución al afirmar que el Estado ecuato-

Ponencia presentada en el Seminario "La modernización y la Reforma Judicial".

riano es independiente, democrático y que la soberanía radica en el pueblo, que la ejerce a través de los órganos del poder público. El compromiso de la democracia a ser una sociedad abierta, con igualdad de derechos en la comunidad moral y un gobierno con consentimiento, son bases fundamentales para que la democracia imperre. Según señala un estudio del programa del **Fondo Rockefeller**: "la democracia no define a **un gobierno responsable** como gobierno de hombres benévolo, inteligentes y desinteresadamente preocupados por el bienestar general. Naturalmente, una democracia busca tales hombres y prosperará si los encuentra. Pero, al aspirar a un gobierno responsable, la democracia fija su vista en las instituciones y no en las personas"; el sistema democrático proporciona a sus ciudadanos los instrumentos fundamentales necesarios para un gobierno tan eficiente como justo, pero no les dará un gobierno eficiente y justo, éste lo deben crear ellos.

II. EL ESTADO.- La evolución de la sociedad, por obra del derecho, nos presentó el Estado como ideal de perfección jurídica. Tras consolidar los Estados nacionales, con la fuerza de la autoridad soberana del rey o del príncipe, liberó la concepción teológica del Estado para formalizar su concepción jurídica; esto último consecuencia de la Revolución Francesa, que instauró el concepto de la responsabilidad para los gobernantes, generando el requerimiento de un modelo estatal que elaboró el Estado de Derecho Constitucional, y desarrolló la teoría de la independencia y equilibrio de los poderes, gracias a la doctrina de frenos y contrapesos sustentada por Montesquieu.

El siglo XX, siglo de demandas masivas, siglo donde el pueblo cesa su papel de autor ocasional de la historia y asume el de vector social para dinamizar cambios, en expectativas de un mañana esperanzador y un presente insatisfecho, el réclame de más escuelas, más maestros, más viviendas, más empleo, protección y defensa del medio ambiente para un mejor nivel de salud física y síquica, nos llevó al concepto de un Estado Social de Derecho, que al decir de **AGUSTIN BASAVE** en su obra **TEORIA DE LA DEMOCRACIA**, "precisa crear una situación de bienestar general que garantice el desarrollo de la persona dentro de un estado de derecho con fundamentos éticos".

Este último concepto, no sólo habla de un poder político que respete el derecho positivo vigente y los derechos subjetivos, públicos y privados de los ciudadanos, sino que sustenta el requerimiento de un principio de legalidad, con el control de constitucionalidad de las leyes como garantía frente al despotismo.

III. EL PODER.- La vieja teoría del poder conjugó el absolutismo soberano en la soberanía del Estado, deviniendo ésta en un estatismo impropio, originado en el abuso del poder, lo que doctrinariamente se contrarrestó con la moderna teoría de las funciones del Estado, para controlar el exceso de poder con una legalidad, sujeta al requerimiento de un control constitucional.

El poder, ejercido por los grupos tradicionales en lo político y en lo económico, se vio limitado por las condiciones de extrema pobreza en que viven dos tercios de la población, que demandaron soluciones de creativi-

dad, donde la eficiencia y transparente obrar hagan del Estado contemporáneo un cuerpo moderno de administración.

El poder requirió entonces instrumentos de control democrático propio, con capacidad de dominarse a sí mismos, de obrar con la opinión de las mayorías respetando a las minorías, que prevengan el peligro del inmediateísmo y urgencia coyuntural que afectan el razonamiento judicial de largo plazo, más allá de una conveniencia aplicable a una revisión judicial que favorezca la existencia de la seguridad individual y colectiva.

IV. EL MARCO CONSTITUCIONAL.- Establecidos los conceptos generales anteriores, se conjugan estos en la vida constitucional ecuatoriana, agitada y plena de episodios de formulación de leyes con dedicatoria.

Nuestro estado constitucional vigente es obra de una Carta Política que entró en vigencia por disposición del Decreto Supremo N° 001, dictado por el Consejo Supremo de Gobierno y publicada en el Registro Oficial N° 800 del 27 de marzo de 1979, texto aprobado en el Referéndum Constitucional del 7 de diciembre de 1967, convocado por el Gobierno de facto y no por un Poder Constituyente.

Esa Constitución se ha codificado con las diferentes reformas; en su texto vigente, publicado en el Registro Oficial N° 183, de 5 de mayo de 1993.

V. EL CONTROL CONSTITUCIONAL.- La supremacía de la Constitución, que sigue las reglas de la pirámide de KELSEN, hace que la Carta Fundamental del Esta-

do se constituya en el más alto nivel jurídico positivo para regular los órganos y el procedimiento de la normatividad que rige el estado de derecho.

Según el profesor **CARLOS SANCHEZ VIAMONTE**, el constitucionalismo consiste en el ordenamiento jurídico de una sociedad política mediante una Constitución escrita, cuya supremacía significa la subordinación a sus disposiciones de todos los actos emanados de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario.

Imposible concebir la supremacía de la Constitución sin el mecanismo de aplicación del Principio de Control del Orden Jurídico para prevenir la constitucionalidad de las leyes, sería sólo una declaración lírica. La Constitución ecuatoriana une y observa ambos principios con fuerza y claridad; dedica su tercera parte a la jerarquía y control del orden jurídico, que en el Título I, Sección Primera, está dedicado a la supremacía de la Constitución, mientras la Segunda confía al Tribunal de Garantías el control constitucional, desechando el sistema de ejercerlo a través de un órgano político se lo confía a un órgano judicial; fortalecido ello en la reforma constitucional de diciembre de 1992, al sujetarlo a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y disponiendo que ésta sea presidida con voto dirimente por el Presidente del Organismo judicial. No obstante,, los jueces de las distintas Salas de la Corte Suprema y de los Tribunales de última instancia tienen la facultad de declarar inaplicable un precepto legal contrario a las normas de la Constitución, limitando el efecto de esta resolución a las causas en que ellas se pronunciasen.

Es impreciso el texto de la norma constitucional en

el artículo 101, inciso 3ro., cuando dice: "la Sala Constitucional será presidida, **únicamente con voz y voto dirimente**, por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la ley", razón que llevó a tan alto Magistrado a solicitar que el Congreso Nacional dicte la interpretación constitucional correspondiente.

La facultad de control del orden jurídico ejercido por el Tribunal de Garantías Constitucionales, que lo sujeta a la Sala Constitucional de la Corte Suprema, se limita exclusivamente (artículo 146 de la Constitución) a la resolución que el Tribunal dé a las demandas contra normas secundarias que fueren declaradas inconstitucionales, por el fondo o por la forma, cuyos efectos se sus-penden. Queda en lo demás el Tribunal habilitado para obrar en las quejas contra las autoridades que violaren derechos y libertades garantizados por la Constitución, lo que no se ha concordado con la Ley de Casación y el ordenamiento constitucional, para efectos de la legalidad de las resoluciones.

El Doctor **CESAR ENRIQUE ROMERO**, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba, dice que el control jurisdiccional de la Constitucionalidad de las leyes ha elaborado una verdadera doctrina, que debe observarse con expresión de respeto a la separación de poderes, él establece las siguientes premisas:

- a) **El Poder Judicial es el guardián de la Constitución;** principio fundamental porque si la Constitución es una ley de garantías, su vigencia con la posibilidad del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, está asegurada;

- b) **Es el contralor jurisdiccional del equilibrio de los poderes;** esta prerrogativa asegura el equilibrio de los poderes, por cuanto esa función de los jueces halla un valladar insalvable en la omnipotencia legislativa y el eventual avance en sus atribuciones que puede realizar el poder ejecutivo;
- c) **El poder judicial no procede de oficio sino en causas;** aquí se respeta la división de poderes. Los tribunales sólo pronuncian la inconstitucionalidad de las normas jurídicas en causas sometidas a su decisión, o sea en los litigios y controversias que se suscitan por acción de una parte y defensa de otra;
- d) **El poder judicial no conoce cuestiones** políticas; los problemas de jaez políticos son ajenos al poder judicial; ellos pertenecen a las ramas ejecutiva y legislativa, el sistema de gobierno argentino y americano no tiene en su Constitución una norma que así lo disponga (la Constitución ecuatoriana lo previene en el artículo 97 que declara la independencia de la Función Judicial y que ninguna autoridad podrá interferir en sus asuntos; y en el artículo 107, que prohíbe a los magistrados, jueces y fiscales ejercer funciones directivas en Partidos Políticos o intervenir en contiendas electorales);
- e) **El poder judicial no controla el ejercicio de facultades privativas de los otros poderes;** tiende también este principio a mantener el equilibrio de los poderes. El Poder Judicial carece de atribuciones para ejercer una potestad general de supervisión de los procedimientos y la acción de los diversos departamentos administrativos del Gobierno, como lo sos-

tiene. la Corte Americana; nuestra Constitución en el artículo 97, inciso 3ro., establece la unidad jurisdiccional que permite que todo acto administrativo generado por la administración central, provincial, municipal o autónoma podría ser impugnado ante los correspondientes órganos de la Función Judicial;

- f) **Tampoco juzga de los despropósitos del legislador**, sobre esta premisa, fundada en razones obvias, y que hacen a la independencia de los poderes, la Corte Argentina tiene resuelto desde 1861 que a los Tribunales les está vedado usar del mérito intrínseco de las leyes y de su justicia en abstracto, saliendo de sus atribuciones que son **ius dicere, no ius con dere**, juzgar según las leyes y no juzgar de las leyes (la Constitución ecuatoriana en el artículo 93 señala que el sistema procesal sería un medio para la realización de la justicia, la que no se sacrificará por la sola omisión de formalidades);
- g) **Presunción de Constitucionalidad de los actos públicos**, este principio es de Lógica Jurídica, pues no puede suponerse que los poderes públicos tengan el deliberado propósito de avasallar la Constitución. De por sí, la declaración de inconstitucionalidad es un acto grave y delicado, y sólo corresponde hacerlo cuando la incongruencia de la norma jurídica con la Ley Fundamental sea clara e indubitable.

VI. EL ESTATUTO TRANSITORIO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL.

Mediante Resolución dictada por el Pleno del Tribunal de la Corte Suprema de Justicia, publicada en el

Registro Oficial 176, de fecha abril 26 de 1993, se dictan las normas para regular el control constitucional en el régimen de transición al que se refiere la Disposición Transitoria Vigésima de la Ley N° 20, que reformó la Constitución el pasado diciembre de 1992.

El Estatuto tiene 3 Títulos, 30 Artículos y una Disposición Final.

Inicialmente el Estatuto señala el objeto del mismo y busca adecuarse a los mandatos de la Constitución Política, en especial la del régimen resultante de las reformas constitucionales de diciembre de 1992; se propone establecer la coherencia entre el Principio de la Supremacía de la Constitución y el Ejercicio del Control Constitucional confiado a la Función Judicial, determinando el ámbito de competencia de la Sala Constitucional y el procedimiento que debe observar el trámite de las demandas y quejas.

El Estatuto parte del principio de que constitucionalmente el control de la legalidad le ha sido confiado a la Función Judicial y considera que el Tribunal de Garantías Constitucionales es parte de los órganos de la citada función en el ámbito del artículo 99 de la Carta Fundamental.

El Tribunal de Garantías considera que tal hecho no se da y que "la Corte Suprema de Justicia se ha excedido de las atribuciones concedidas en la mencionada Disposición Transitoria al expedir una norma permanente que pretende derogar, reformar e interpretar disposiciones constitucionales y legales", ello porque la Constitución sólo se limita a disponer que las suspen-

siones que el Tribunal acuerde sean sometidas a la resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mientras son definitivas las observaciones que él formule por irrespeto de los derechos y garantías constitucionales.

EL CONFLICTO

Aparece entonces el primer conflicto por el calificativo de transitorio que se ha dado al Estatuto, pues mientras quienes lo impugnan se sustentan en la temporalidad, consecuencia de una duración limitada o corta; quienes lo dictaron, según se desprende del texto, miran al régimen de transición, como dice Cabanellas, por el paso de un estado o situación a otro diferente.

Cabe establecer además doctrinariamente la afirmación de KELSEN, relativa al concepto de Estatutos autónomos, que surge del estudio de la estructura espacial del Estado en cuanto contrapone a la idea de unidad, de órgano creador en el Derecho, la de pluralidad de dichos órganos. MAYER sostiene que cuando el cuerpo de administración propia posee el derecho de autonomía o de establecer preceptos de derechos generales que se denominan **reglas de derecho autónomas**, los actos en los cuales se ejercen estos derechos de legislación propia se denominan estatutos y son fuentes de derecho cuando estas reglas determinan las relaciones del poder público y de los súbditos en la esfera de la administración; por consiguiente, si el estatuto no crea, modifica, revoca o extingue derechos, se encontraría entre las facultades de quien lo dicta, sin que lo afecte la denominación de transitorio, que hace más evidente el régimen, ante la situación existente, para aplicarlo, que la temporalidad.

LOS ORGANOS.

El artículo primero del Estatuto fija el marco de control del orden jurídico y determina que el objeto del control constitucional es asegurar la efectividad de la supremacía de la Constitución, radicando la jurisdicción en los órganos que la ejercen, en los términos de la Constitución Política, a través del Tribunal de Garantías Constitucionales y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, jueces de control constitucional.

Se ratifica en la norma estatutaria la excepción constitucional de independencia de los órganos judiciales, concordando el control constitucional con la disposición del artículo 141 de la Constitución vigente, excepcionando la independencia del juez frente a sus resoluciones en casos contenciosos, cuya sentencia afecta exclusivamente a los litigantes; dispone un término de 10 días para que el asunto sea sometido a la Sala Constitucional de la Corte Suprema, para la decisión de última instancia.

COMPETENCIA.

Determinada la jurisdicción e identificados los órganos que la ejercen, el Estatuto establece la competencia, en razón de la materia, determinando su alcance para aplicarla en los diferentes casos que le sean sometidos, definiendo cuatro áreas: una que afecta la normativa constitucional; otra referente al amparo de garantías constitucionales; la tercera es la facultad reglamentaria para su organización interna y, finalmente, las demás atribuciones constitucionales y legales.

Cabe señalar que en España existe Tribunal Constitucional y que su Ley Orgánica, dictada el 3 de octubre de 1979, desarrolla el Título Noveno de la Constitución Española determinando en forma clara y precisa que el Tribunal Constitucional es intérprete supremo de la Constitución; independiente de los demás órganos, con atribuciones para conocer los recursos de inconstitucionalidad contra leyes; de amparo por violación de derechos y obligaciones públicas; y, los conflictos constitucionales entre el Estado y las comunidades autónomas. Su competencia se expresa con propiedad en el artículo 3, señalando que se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales, no pertenecientes al orden constitucional, directamente relacionadas con la materia que conocen, determinando claramente que en ningún caso se podrá promover cuestiones de jurisdicción o competencia al Tribunal Constitucional.

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.

El Estatuto de Control Constitucional, en su artículo 2 fija la competencia de la Sala Constitucional para conocer en segundo y último grado los asuntos que el Tribunal de Garantías Constitucionales, por vía de demanda de inconstitucionalidad los vio en primera; disposición concordante con el inciso segundo del artículo 146 de la Constitución, que determina la sujeción de lo resuelto por el Tribunal de Garantías a la Sala Constitucional en el plazo de 8 días; ello sometido al procedimiento que aparece en los artículos 13 a 15 del Estatuto, que en forma expedita permite sustanciarlo. Falta claridad en cuanto a determinar si es dentro de los 5 días posteriores a la Audiencia que debe dictarse la

sentencia o es vencido ese término que puede hacerse.

El artículo 15 genera una novedad, no obstante que la norma Constitucional no permite obrar de oficio al Tribunal o a la Sala, establece que si al tramitar la demanda el Tribunal de Garantías Constitucionales encontrase vinculadas con la causa en litigio alguna norma inconstitucional que no estuviese impugnada, podrá suspenderla parcial o totalmente en la sentencia que resuelva la causa, debiendo elevarla al Tribunal Superior, esto es, la Sala Constitucional.

Este obrar de oficio se torna en salida para hechos que, la experiencia ha mostrado, precisan que el Tribunal deba actuar para suspender por inconstitucional, una norma que no ha sido impugnada.

La Constitución determina que el impulso procesal nace con una demanda, según el Estatuto ésta no puede ser presentada por cualquier ciudadano; el artículo 23 legitima para deducirla como actores: en el ámbito del Estado al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministro Fiscal General; en la institucionalidad no gubernamental pueden obrar: un Partido Político; las Centrales Nacionales de Trabajadores, las Cámaras de la Producción y los Colegios Nacionales de Profesionales, reconociendo la iniciativa popular para actuar, en caso de que lo haga, un grupo de por lo menos 5.000 ecuatorianos en ejercicio de los derechos de ciudadanía. Esta última legitimación para deducir demandas contra cualquier norma inconstitucional constituye una novedad que evitará que individualmente se pueda recurrir al Tribunal de Garantías Constitucionales.

les con demandas que son factibles de resolver en otros ámbitos del orden jurídico, toda vez que la experiencia nos enseña que a la luz de las normas vigentes, anteriores a la reforma, un ciudadano cualquiera o aún uno de los Vocales del Tribunal, actuaban de oficio para suspender normas cuya inconstitucionalidad no siempre se sustanció en términos de la concepción jurisdiccional, sino exclusivamente, del interés político, obligando en muchos casos a que dejen de regir normas de interés social sólo por el capricho de una mayoría política.

AMPARO CONSTITUCIONAL Y LEY DE CASACION.

El literal b) del artículo 2 del Estatuto determina la competencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia para conocer, por vía de casación, las resoluciones que sobre quejas se formulen contra los actos que violan derechos y libertades constitucionales.

El numeral 2 del artículo 146 de la Constitución concede competencia al Tribunal de Garantías Constitucionales para conocer las quejas por actos de autoridad pública que violan las garantías otorgadas por la Carta Fundamental. Si el Tribunal encuentra fundado el reclamo observará a la autoridad contra quien **se levantó** la queja. La fuerza de la norma constitucional hace prevalecer la resolución del Tribunal, facultándolo para solicitar la remoción del funcionario y el correspondiente enjuiciamiento penal.

No menciona la disposición constitucional que la resolución sobre la queja deba someterse a la Sala Constitucional.

No obstante lo anterior, la Sección Tercera, del Título Segundo del Estatuto, en los artículos 16 al 22 establece el procedimiento para la demanda contra violación de garantías, nombrada en él como queja o demanda de amparo.

Se nos presenta una primera interrogante: si según EDUARDO J. COUTURE, demanda es el acto procesal introductorio de instancia por virtud del cual el actor somete su pretensión al juez, con las formas requeridas por la ley, pidiendo una sentencia favorable a su interés; en tanto que define **queja como la expresión oral o escrita de disconformidad acompañada normalmente del pedido de rectificación, no es posible señalar a la queja como demanda de amparo, usando los vocablos como sinónimos; si queja es un recurso judicial de protesta, significa que en ningún caso es un acto jurídico susceptible de crear, modificar o extinguir derechos procesales, ya que el recurso de protesta, es un medio técnico de impugnación y subsanación de los errores de que eventualmente pueda adolecer una resolución judicial, dirigida a provocar la solución del mismo.**

No puede confundirse entonces un acto procesal con un recurso como lo hace el Estatuto.

El Estatuto se sustenta en el recurso de casación que es competencia de la Corte Suprema de Justicia, según el artículo 102 de la Constitución. Lo genérico de la norma constitucional nos remite a la Ley de Casación, que determina la competencia de la Corte Suprema para casar en cualquier materia, a través de sus Salas especializadas, cualquiera sea el grado del juez o tribunal en que haya quedado ejecutoriada la sentencia o auto re-

currido; una vez más, lo general de los términos nos permite inferir que la resolución dictada por el Tribunal de Garantías puede ser susceptible del recurso de casación; no obstante, nada dice el texto de la Ley de Casación sobre ello.

Quienes impugnan el Estatuto de Control Constitucional señalan que la Ley de Casación conoce sólo de las sentencias y autos ejecutoriados dictados por los órganos de la Función Judicial, lo cual excluye las decisiones que expide el Tribunal de Garantías Constitucionales que son resoluciones que no tienen el carácter de autos o sentencias.

Si autos son todas las providencias, decretos, resoluciones judiciales mere-interlocutorias, dictados en el curso de una instancia y dirigidos normalmente a asegurar el impulso procesal de la misma, al decir de COUTURE, la providencia es genéricamente toda decisión judicial, en tanto que **resolución la** define como decisión o fallo de un órgano administrativo o judicial.

Si el recurso de casación procede (artículo 2 de la Ley de Casación) contra las sentencias y los autos que pongan fin a los procesos, sean dictados por las Cortes Superiores, los Tribunales Distritales y otros tribunales de apelación, el Tribunal de Garantías Constitucionales no cabe entre ellos. Igualmente, procede el recurso contra las sentencias y autos que pongan fin a procesos y que no son susceptibles de impugnación por medio del recurso de apelación; este literal permitiría casación contra la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales cuando éste da por concluido el trámite de la queja o demanda contra un acto de autoridad pública,

impugnado por violatorio de derechos o libertades garantizados por la Constitución (artículo 16 del Estatuto).

A la luz de las definiciones conceptuales y de la técnica jurídica no es posible aceptar que exista casación contra la resolución dictada por el Tribunal de Garantías Constitucionales en una queja por amparo judicial, porque se generaría una dilatoria en el tiempo que afectaría el interés de proteger el derecho individual de inmediato, posiblemente por ello la norma constitucional del artículo 146, numeral 2, no ordenó someter esa resolución a la Sala Constitucional, prevaleciendo el interés social en coercible aplicación de la legitimidad constitucional.

Surge duda sobre la seguridad jurídico constitucional cuando de la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales hay lugar al recurso de casación (artículo 17 del Estatuto) si esta hubiere infringido la Constitución por contravenir expresamente a su texto, por haberse hecho una falsa aplicación de la misma, por haberla interpretado erróneamente o por incongruencias producidas por error de derecho en materia constitucional.

El valor de este recurso permite una revisión de la labor del Tribunal de Garantías Constitucionales, pero se precisa definir su alcance en forma clara e induditable para salvar la inseguridad jurídica.

LIMITACIONES AL AMPARO CONSTITUCIONAL

Hay tres disposiciones que salvan los hecho y vi-

vencias históricas que hicieron del Tribunal de Garantías Constitucionales una comisaría de pueblo, el Estatuto legitima el que cualquier persona natural o jurídica que hubiere sufrido la violación en su libertad o derecho constitucional puede presentar la queja, aún por mandatario o por el Ministro Fiscal General, pero determina un **plazo de 3 meses para que caduque el derecho**, contados desde la fecha en que se produjo la violación, plazo que no aparece en la norma constitucional, bordeando por tanto peligrosamente una inconstitucionalidad.

A la caducidad se agregan dos restricciones más; positivas por la experiencia que utilizó con abierta liberalidad el Tribunal de Garantías Constitucionales, constituyen negativa frontera, no prevista en la Constitución Política vigente; una de ellas dispone que las declaraciones de principios de la Constitución no otorgan, por sí solas, amparo constitucional, se precisa que estén regulados y protegidos por la ley; estableciendo un peligroso límite a la parte declarativa de la Constitución, contra lo que previno el Congreso Internacional de Juristas de 1959, cumplido en la India, en Nueva Delhi, el mismo que señaló que: **En una sociedad libre, con el objeto de asegurar el respeto de la legalidad, el legislador debe, entre otros actos abstenerse de:**

"inmiscuirse en los procedimientos que permitan dar pleno efecto a las libertades básicas". Es preciso considerar que las Naciones Unidas protegen los derechos tradicionales en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y su respectivo Protocolo Facultativo, ambos firmados y ratificados por Ecuador desde 1976; en abundamiento de ello las Naciones Unidas han declarado la década de los

noventa como el decenio del desarrollo humano, persiguiendo mayores oportunidades de libertad política, garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo. Mal puede entonces aplicarse el Estatuto en afectación limitante a derechos universales.

Otro aspecto limitante, normado en el Estatuto, lo recoge el artículo 26, que regula las quejas contra los funcionarios que gozan de fuero de Corte Suprema, disponiendo se ventilen en primer grado ante él Presidente de la Sala Constitucional y en el segundo, ante la Sala, con exclusión del Presidente; estableciéndose un fuero competente que afecta el Principio de Igualdad para todos los ecuatorianos, no contemplado entre las normas del artículo 146 de la Carta Política.

La Constitución en el numeral 3 del artículo 146 da competencia al Tribunal de Garantías Constitucionales para ejercer atribuciones concedidas por la Constitución y la ley; el artículo 27 del Estatuto transfiere estas a la Sala de lo Constitucional, aunque señala que se refiere a aquellas no constantes en la Norma Suprema pero que otras leyes asignarán al Tribunal, trastocando con una norma estatutaria leyes vigentes.

NORMAS SUPLETORIAS.

El Estatuto determina que el Código Procesal Civil y la Ley Orgánica de la Función Judicial, según el artículo 29, son normas supletorias para sustanciar los procesos, haciendo una afirmación referente a que este hecho se da en lo que no está previsto por esta ley (SIC), lo cual es extraño porque el Estatuto no constituye ley, ni puede la Constitución sujetarse a normas secunda-

rias sobre las que impera. Es preciso, si la Carta Fundamental no es reglamentaria que se dicte la ley especial que salvaguarde el principio básico de supremacía constitucional.

PUBLICIDAD.

Dispone el Estatuto que las sentencias o resoluciones, tanto del Tribunal de Garantías Constitucionales como de la Sala de lo Constitucional se publiquen en el Registro Oficial y en la Gaceta Judicial, lo que favorece el conocimiento de asuntos de interés público, no debe confinársele sólo para cuando se ordene sino que debe ser para todos los fallos.

DEL TRAMITE

El Estatuto en los artículos 7 a 12, fija disposiciones comunes al trámite de control constitucional, ellas establecen la calidad de vocal de sustanciación y su facultad para calificar la demanda, sujeta a aplicación ante el Tribunal en los casos de negativa. Manda que calificada la demanda se la cite, concediendo al demandado el término de 6 días para contestarla, procediendo con la contestación, o en rebeldía, a abrir la causa a prueba, de oficio o a petición de parte, por el término de 6 días, concluido el cual, a petición de parte, se convocará una audiencia para que los contendientes aleguen verbalmente ante el Tribunal, señalando el plazo no menor de 5 días ni mayor de 10 para realizar la audiencia. Como excepción al procedimiento dispone que en los asuntos de puro derecho no haya término de prueba.

Concluye el procedimiento, con el fallo que dicta el

Tribunal, en un término de 10 días, a partir de la audiencia o desde que feneció el término de prueba. En el término de 3 días, después del fallo, es posible solicitar aclaratoria o ampliación del mismo.

VIII. CONCLUSIONES:

- a) El Estatuto transitorio de Control Constitucional se propone regular un régimen de transición que adecue el sistema anterior con el que ha originado la reforma constitucional de diciembre de 1992.
- b) Es imprescindible para la interrelación de los principios de Jerarquía y Control Constitucional la existencia de un estatuto de control constitucional que asegure esta interrelación.
- c) El Tribunal de Garantías Constitucionales, mediante resolución 080-93-CP, resolvió suspender parcialmente los efectos del Estatuto Transitorio de Control Constitucional, sometiéndolo a la Sala Constitucional para acatar lo que manda el artículo 146 de la Constitución, como la Sala no ha tomado resolución alguna, el Estatuto está en plena vigencia.
- d) Existe una doctrina en desarrollo relativa al control constitucional, ubicado dentro de la Función Judicial, la misma que en Ecuador se da con mayor intensidad desde la Constitución de 1967 y ha tenido una incidencia directa en el Estatuto que hemos analizado.
- e) El Estatuto en vigencia precisa reformas que afirmen la concordancia con las normas de la Constitución a la que no puede modificar.

En general, el Estatuto tiene desarrollados positivamente los elementos de competencia de la Sala Constitucional y el procedimiento de las demandas y quejas, no obstante requiere ajustarse a la norma constitucional.

- g) El artículo 146 de la Constitución, en su numeral primero, limita la facultad resolutoria del Tribunal de Garantías Constitucionales sometiéndolo a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- h) El Estatuto de Control Constitucional ha regulado la facultad que el artículo 146 de la Constitución determinó como competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales en los numerales 2 y 3 de la citada disposición.

VIII. RECOMENDACIONES:

1. Debe definirse en la reforma constitucional que el Tribunal de Garantías Constitucionales es un órgano de la Función Judicial. Para ello debe darse a la Corte Suprema de Justicia la facultad de designar los vocales del Tribunal de Garantías Constitucionales de entre ternas enviadas por el Congreso Nacional, el poder Ejecutivo, el Régimen Seccional, las Organizaciones de Empleadores y las de Trabajadores;
2. El Tribunal de Garantías Constitucionales debe organizarse en salas y sus magistrados tener asegurada la competencia, fijando sus límites y determinando su jurisdicción.

3. Se precisa una ley orgánica de control constitucional que permita establecer los procedimientos para declarar la inconstitucionalidad, manejar el recurso de amparo constitucional, ampliarlo a los conflictos constitucionales y la constitucionalidad de los tratados y acuerdos internacionales, con especial énfasis en el marco de vigencia del derecho comunitario.
4. El Estatuto de Control Constitucional, o la ley, deberían garantizar los derechos y libertades ciudadanas asimilando los nuevos conceptos de redimensionamiento y de reconceptualización del Estado, fortaleciendo la transparencia de la legalidad constitucional obrando en beneficio de un sistema democrático cuya alternativa sea proporcionar a los ciudadanos los instrumentos fundamentales necesarios para un gobierno tan eficiente como justo, cuyo desarrollo equilibrado y bienestar social le permitan afrontar las expectativas que la sociedad del año 2.000 precisa.

Quito, 14 de diciembre de 1993.

SEMINARIO DE LA CORPORACION
LATINOAMERICANA DE DESARROLLO.

RESUMEN DEL DEBATE

Terminada la exposición el panel de trabajo del seminario confió al Dr. Gil Barragán Romero el comentario de la misma, el comentarista dijo que la ponencia tuvo un marco rígido ya que debió someterse a los hechos, moviéndose en lo que él calificó como "una cuerda floja", no obstante el solvente análisis científico

cumplido. Señalando que el Estatuto de Control Constitucional es inconstitucional y que así debe declararse, denunciando el absurdo que el mismo constituye, reflejo del inmediatismo de nuestra Constitución, que carece de definiciones.

En el debate, el Dr. Ernesto Velázquez Baquerizo, como ponente, expresó que el trabajo transparenta la inconstitucionalidad del Estatuto y que para analizarlo resolvió el dilema tomando la realidad antes que la idealidad. Expuso que su tesis es que el Control debe estar en la Corte Suprema y no autónomo, lo que evitaría conflictos productos del devenir histórico de nuestros países. Reiterando el ponente que el problema no radica en el Estatuto sino en la Constitución misma, que por el vicio de origen, al no ser resultado del Poder Constituyente, nos hace vivir en un fraude constitucional.

Las intervenciones de distintos juristas presentes aportaron elementos para establecer que el Tribunal de Garantías Constitucionales no es el órgano más apropiado y que se precisa corregir el rol del mismo para hacer viable el amparo constitucional sin violentar la legalidad.

En conclusión se recomendó denunciar la inconstitucionalidad del Estatuto de Control Constitucional y buscar alternativas válidas para el ejercicio del control constitucional de la normatividad, como base de la legalidad, confiada ésta a la Corte Suprema de Justicia; en tanto que, para las garantías individuales, se radique el control en el Tribunal de Garantías Constitucionales, evitando distorsiones que dilaten el reclamo por la lesión en el ejercicio de los derechos constitucionales garantizados a todos los habitantes del Ecuador.