

PANORAMA DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1945 HASTA LA VIGENTE

Dr. Nicolás Castro Patiño
Profesor de Derecho Procesal Orgánico,
Facultad de Jurisprudencia,
Ciencias Sociales y Políticas
Universidad Católica de Santiago de Guayaquil

En la Constitución de 1945 -llamada “**Carta de la Democracia**”- decretada por la Asamblea Nacional Constituyente, presidida por el Dr. Francisco Arízaga Luque, en Quito, el 6 de Marzo del mismo año, integrada por intelectuales y políticos notables como los Drs. Manuel Agustín Aguirre, Manuel Eliseo Flor, Juan Isaac Lovato, Gabriel Cevallos García, Enrique Gil Gilbert, Antonio Parra Velasco, Agustín Vera Loor, Armando Espinel Mendoza, José Santos Rodríguez, Pedro Saad, Rafael Mendoza Avilés, Carlos Cueva Tamariz, Alejandro Idrovo Rosales, Emilio Uzcátegui, Leopoldo Benites Vinuesa, Ricardo Paredes, entre otros y en la que ofició como Secretario General, Pedro Jorge Vera, en el ordinal 1º del Art. 34 y en el Art. 165, se le atribuye al Congreso Unicameral, la facultad de interpretar la Constitución de un modo generalmente obligatorio **y de declarar la inconstitucionalidad en forma privativa y excluyente**. En el Art. 163 se consagra el principio de la Supremacía de la Constitución, con texto similar al de las Constituciones de 1906 y 1929 con el añadido de que también son susceptibles de dicho control las “Ordenanzas” y “Acuerdos”; pero, a diferencia de las anteriores Constituciones, se denomina por primera vez al organismo encargado de velar por la observancia de la Constitución con el nombre de **Tribunal de Garantías Constitucionales**, posiblemente por el influjo de la Constitución Republicana de España de 1931 que le dio ese nombre a un organismo similar previsto en ella.

La institución, como tal, no era nueva, pues existió en nuestro Derecho Constitucional con el nombre de Consejo de Estado desde 1830, aunque algunas de las facultades que la Constitución de 1945 dio al Tribunal de Garantías Constitucionales, no le correspondieron al Consejo de Estado sino a partir de 1906.

En nuestra historia constitucional siempre existió en forma tácita y luego expresa el principio de la Supremacía de la Constitución, que es propio e inherente a toda Constitución, y del cual se desprende la necesidad de establecer el órgano de control de la constitucionalidad. El problema consistió en que esa supremacía no podía ni debía ser un principio meramente doctrinal, sin ninguna vigencia práctica; al contrario, era necesario garantizar su eficacia, para que toda la actividad que se realiza en el Estado, tanto por los órganos del poder como por los particulares, se desarrolle dentro y no fuera de su ámbito y disposiciones, como una necesidad impostergable para todo ordenamiento jurídico, advertida en 1789 por el abate Sieyés, quien elocuentemente invocaba de los constituyentes franceses: “lo que pido es un verdadero cuerpo de representantes, **con misión especial de juzgar las reclamaciones contra todo atentado que se hiciera a la Constitución**”.

El Tribunal de Garantías Constitucionales, en cuanto a su integración, es un organismo político en el que se previó la participación de todas las funciones del Estado: 3 diputados elegidos por el Congreso; el Presidente de la Corte Suprema; 1 representantes del Presidente de la República; el Procurador General de la Nación; 1 Representante de los trabajadores; y, 2 ciudadanos elegidos por el Congreso, pudiendo concurrir a las sesiones del Tribunal y participar en sus deliberaciones, sin derecho a voto, los ministros de Estado, conforme a lo dispuesto en el Art. 159.

En el Art. 160 se establecen como **atribuciones y deberes** del Tribunal de Garantías Constitucionales, los siguientes:

“**Artículo 160.-** Son atribuciones y deberes del Tribunal de Garantías Constitucionales:

1° Velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, en especial de las garantías constitucionales, **excitando** para ello

PANORAMA DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1945...

al Presidente de la República y a los demás funcionarios y autoridades del poder público;

2° Formular **observaciones** acerca de los decretos, acuerdos, reglamentos y resoluciones que a su juicio se hubieren dictado con violación de la Constitución o de las leyes, previa audiencia de la autoridad u organismo que los hubieren expedido.

Si las observaciones no fueren aceptadas por la autoridad o el organismo afectado por aquéllas, el Tribunal las publicará por la prensa y las presentará a consideración del Congreso, a fin de que resuelva sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad alegadas;

3° **Dictaminar** acerca de la inconstitucionalidad de los proyectos de ley o decreto, en el caso señalado en el Art. 41;

4° **Suspender** la vigencia de una ley o precepto legal considerados inconstitucionales, hasta que el Congreso dicte acerca de ellos.

Para hacerlo, el Tribunal observará las reglas siguientes:

- a) Sólo podrá proceder a petición de un juez o tribunal de última instancia;
- b) La suspensión se limitará a la disposición o disposiciones consideradas inconstitucionales; y,
- c) Deberá dar la resolución en el término perentorio de 20 días contados desde la fecha en que reciba la solicitud.

Si el Tribunal de Garantías no resolviera dentro del término fijado en el inciso anterior, el juez o tribunal que hizo la petición aplicará la ley vigente.

5° **Conocer de las quejas** que formule cualquier persona, natural o jurídica, por quebrantamiento de la constitución o de las leyes; preparar la acusación contra los funcionarios responsables y, salvo lo dispuesto en la ley penal, presentarla al Congreso para que éste, según los casos, los enjuicie u ordene enjuiciarlos;

6° **Examinar las acusaciones** propuestas ante el Congreso contra los altos funcionarios, en el caso del numeral 30 del Art. 34 de esta Constitución y sostenerlas ante el Congreso si las estimare fundadas.

Cuando tales acusaciones se refieran a uno o más miembros del Tribunal de Garantías, desempeñará esta función la Comisión Legislativa Permanente;

7° **Conceder** en cesación de la legislatura y de acuerdo con el Art. 68 facultades extraordinarias al Presidente de la República;

8° **Ejercer jurisdicción en lo contencioso-administrativo**, y en la forma que determine la Ley; y,

9° **Ejercer las demás atribuciones** que le señalen la Constitución y las leyes.”

De la lectura de este artículo, podemos establecer que las atribuciones y deberes del Tribunal de Garantías Constitucionales son amplios y abarcan un espectro de posibilidades. No todas las atribuciones del Tribunal son las referidas en el Art. 160 si tomamos en cuenta que su ordinal 9° nos remite a “las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes”. La enumeración no es taxativa sino la propia de una cláusula abierta o meramente ejemplificativa.

Las atribuciones del Tribunal podrían ser divididas en: **a) Propias, permanentes o exclusivas**, es decir, que específicamente le corresponden; y **b) Temporales, circunstanciales o precarias**, en tanto solamente se ponen en funcionamiento, cuando el Congreso está en receso.

Entre las atribuciones específicas destacan:

1.- Velar por la observancia de la Constitución y las leyes: esta atribución está consagrada en el ordinal 1° del Art. 160 y fue la que casi con los mismos términos se le asignó por primera vez al Consejo de Estado en el Art. 98 de la Constitución de 1906; fórmula que se repite en

PANORAMA DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1945...

los Arts. 117, 146 y 220 de las Constituciones de 1929, 1946 y 1967, respectivamente.

El incumplimiento de la Constitución y las leyes por parte del Presidente de la República o de otros funcionarios y autoridades del poder público, genera la excitativa a que se refiere la atribución contenida en esta norma. El incumplimiento implica la violación de la norma o, también, la omisión de los actos necesarios para que las garantías constitucionales puedan ejercerse realmente, venciendo los obstáculos que limiten o impidan su ejercicio. Excitar equivale a mover, estimular, provocar o inspirar algún movimiento que, para el caso en cuestión, refiérase a hacer lo que la norma dispone o dejar de hacer aquello que la norma prohíbe.

2.- Formular observaciones a decretos, acuerdos, reglamentos y resoluciones: es la atribución que consta en el ordinal 2° del Art. 160 que no era nueva en nuestro ordenamiento constitucional, pues, la Constitución de 1929 facultaba al Consejo de Estado para declarar la nulidad de decretos o reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo, en contravención a la Constitución y leyes, según lo dispuesto en el ordinal 2° del Art. 117; y, esta misma facultad, aunque con modificaciones, aparece también en las Constituciones de 1946 y 1967, en el ordinal 2° del Art. 146 y en el ordinal 2° del Art. 220, en su orden.

Las observaciones proceden por actos del gobierno y en general de la administración violatorios de la Constitución y leyes; a diferencia de lo que acontece con la excitativa, que se refiere a actos expresados mediante decretos, acuerdos, reglamentos y resoluciones.

La sustanciación implica que antes de formular la observación, se oiga a la autoridad cuestionada en audiencia. De haber lugar a las observaciones, el Tribunal debe precisarlas y hacérselas conocer a la autoridad. Si ésta no las acepta el Tribunal “las publicará por la prensa y las presentará a consideración del Congreso, a fin de que resuelva sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad alegadas”. Así lo establece el ordinal 2° del Art. 160 de la Constitución de 1945; y el 2° ordinal de los Arts. 146 y 220 de las Constituciones de 1946 y 1967, respectivamente.

En esta materia, la capacidad resolutoria la tiene el Congreso.

En el Art. 13 de la Ley No. 047 C.L. Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, publicada en el Registro Oficial No. 403 de 20 de Junio de 1968, devenida de la Constitución de 1967, se estableció que si la autoridad no acata las observaciones, éstas debían publicarse por la prensa y en el Registro Oficial; y, en tratándose de acuerdos, reglamentos o resoluciones, el Tribunal tenía la capacidad de suspender sus efectos hasta que el Congreso resuelva sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad.

El efecto previsto en el Art. 13 que se menciona, fue establecido siguiendo el criterio del constituyente de 1945, consagrado en el ordinal 2° del Art. 160 de la Constitución de ese año.

Por el Art. 213 de la Constitución de 1967 el Tribunal de Garantías Constitucionales, ya no ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa ni tributaria que fue trasladada a tribunales especializados creados para conocer y resolver privativamente sobre estas materias, a diferencia de las Constituciones de 1945 y 1946 en las que estas potestades las tenían el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Consejo de Estado, en su orden.

Además, en el ordinal 4° del Art. 205 de la Constitución de 1967 se le concede a la Corte Suprema de Justicia la atribución de “**suspender** total o parcialmente, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, los efectos de una ley, ordenanza o decreto que fuere inconstitucional por la forma o por el fondo, decisión que la Corte someterá a conocimiento o resolución del Congreso en su próximo período de sesiones. Ni la resolución de la Corte Suprema, ni la del Congreso tendrá efecto retroactivo”; y, en el Art. 206 se le atribuyó a la misma Corte Suprema de Justicia en los casos particulares de que tuviere conocimiento la facultad de “**declarar inaplicable** cualquier precepto legal contrario a la Constitución”, declaración que no tendrá fuerza obligatoria sino en las causas sobre las que se pronunciare. En la Constitución de 1945 el Tribunal de Garantías Constitucionales tenía la facultad de “**suspender**” que la Constitución de 1967 le dio a la Corte Suprema; mientras, en la Constitución de 1946, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, carecían de ella. En la Constitución de 1945 la Corte Suprema de Justicia no tuvo la facultad de declarar inaplicable un precepto legal por vicios de inconstitucionalidad.

En el Art. 172 de la codificación de la Constitución de 1978 que consta en el Registro Oficial N° 2 de 13 de Febrero de 1997 y en el Art. 274 de la Constitución de 1998 codificada y aprobada el 5 de Junio de ese año,

en Riobamba, por la Asamblea Nacional Constituyente, de manera similar a lo preceptuado en la Constitución de 1967, existe también el recurso de inaplicabilidad de un precepto legal contrario a las normas de la Constitución que puede ser declarado “en las causas que conociere cualquier Sala de la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales de última instancia” o por “cualquier juez o tribunal, en las causas que conozca”, según los mandatos de los Arts. 172 y 274 antes referidos.

El recurso de inaplicabilidad es un recurso de inconstitucionalidad, porque su objeto es conseguir que cualquier juez o tribunal declaren inaplicable, en un juicio determinado, un precepto legal que se estima contrario a la Constitución. En la Constitución de Chile existe una norma igual en el Art. 80.

No hay duda de que el recurso de inaplicabilidad procede contra leyes inconstitucionales en el fondo; sí las hay, respecto de la inconstitucionalidad de forma, tanto porque la Constitución no distingue, cuanto porque de admitirla podría distorsionarse la disposición contenida en el Art. 274 de la Constitución vigente.

Quienes se oponen a la declaratoria de inaplicabilidad por vicios de forma afinan su posición argumentando que si existiese violación constitucional en el proceso de formación de la ley, no hay ley inconstitucional, puesto que lo que no hay es ley, por más que ésta haya sido promulgada y publicada, correspondiéndole al órgano jurisdiccional competente, prescindir de aplicar lo que no existe y administrar justicia que no la puede denegar, acudiendo a otra norma constitucional o secundaria, y por último, a los principios de equidad. Si aún así la norma se aplicase, el agraviado tendría que interponer, si se trata de un tribunal de última instancia, que no sea una de las Salas de la Corte Suprema de Justicia, el recurso de casación en el fondo; porque si el caso fuese resuelto por una de las Salas de la Corte Suprema de Justicia, en mi concepto, no habría recurso alguno, pues aún cuando acuda al Tribunal Constitucional, para lo que requerirá informe favorable del Defensor del Pueblo, su declaratoria en función de lo dispuesto en el numeral 1 del Art. 276 de la Constitución, sólo suspenderá los efectos de la norma cuestionada, total o parcialmente, pero sin efecto retroactivo, es decir, estamos frente a una circunstancia, en que impera el principio procesal de la cosa juzgada. A mi juicio, la solución de esta delicada situación jurídica, podría basarse en la parte en que el Art. 278 de la Constitución

vigente preceptúa que la declaratoria de inconstitucionalidad deja sin efecto la disposición y el acto declarado inconstitucional que abre el camino para que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional asuma el problema y lo resuelva mediante la reforma correspondiente que debiera implementarse.

Soy del criterio de que el recurso de inaplicabilidad procede por inconstitucionalidad de forma. Si así fuere, este recurso que podría ser aplicado por cualquier juez o tribunal en tanto sus titulares están especialmente obligados a cumplir con lo dispuesto en la Constitución, además, procedería no solamente en el caso de una ley, sino también en el de las leyes orgánicas, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, en virtud de que la Constitución se refiere a un concepto genérico de “**precepto jurídico**” que no es sinónimo del concepto restringido de ley: aquél, abarca todas las reglas de conducta social impuestas por la autoridad pública; el de la ley, sólo a la definición que da el Art. 1 del Código Civil. Tampoco debemos olvidar que la promulgación que hace el Presidente de la República de todo texto legal, si bien es cierto que implica la regularidad en el proceso de gestación de la ley, no es menos cierto, que entraña una presunción “*iuris tantum*”, que admite prueba en contrario.

Por todas estas razones, a mi juicio, debe reformarse el Art. 274 de la Constitución vigente para aclararlo y hacerlo indubitable o, reglamentarlo, en la nueva Ley Orgánica de la Función Judicial que hasta ahora el Congreso Nacional no expide, pese a lo establecido en la primera disposición transitoria de la Constitución codificada y publicada en el Registro Oficial N° 2 de 13 de Febrero de 1997 y a que en Diciembre del año 2001 recibió el correspondiente proyecto elaborado por la Corte Suprema de Justicia electa en Octubre de 1997.

3. Suspender la vigencia de una ley o precepto legal considerados inconstitucionales: Esta facultad está claramente normada en la Constitución de 1945 y cabe simplemente señalar que suspensión no equivale a derogación de la ley. Si el Congreso Nacional acoge el criterio del Tribunal de Garantías Constitucionales, lo procedente es que derogue la ley o precepto legal considerado como inconstitucional; en el caso con-

trario, es obvio que la ley suspendida en su vigencia recobraría su plenitud normativa.

En la Constitución de 1946 el Consejo de Estado no tuvo esta facultad; en la de 1967, ella le correspondió a la Corte Suprema de Justicia y no al Tribunal de Garantías Constitucionales; y, en la Constitución vigente el Tribunal Constitucional asume esta atribución de la que, en cambio, carece la Corte Suprema de Justicia; y esta atribución se refiere tanto a la inconstitucionalidad formal, como a la de fondo.

En las Constituciones de 1945, 1967, 1978 y la vigente se le atribuyeron al Tribunal de Garantías Constitucionales ahora sustituido por el Tribunal Constitucional otras atribuciones que la Constitución y las leyes le señalaron. En este aspecto, las Constituciones de 1945, 1978 y la vigente, tienen un texto igual; la de 1946 también, pero referido al Consejo de Estado.

4. Las otras leyes a que se refieren las Constituciones de 1945, 1978 y 1998 son, especialmente, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Arts. 18, 54, 60, 62, 80 131 y 138); la Ley Orgánica de Régimen Provincial (Arts. 11, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 22 y 29); y la Ley Orgánica de Elecciones (Arts. 15 y 20, entre otros).

Entre las atribuciones temporales encontramos que según el Art. 64 el Presidente o encargado de la Presidencia de la República no podrá ausentarse del territorio ecuatoriano sin consentimiento del Congreso, mientras ejerza sus funciones y un año después y, en receso del Congreso, esta autorización la dará el Tribunal de Garantías Constitucionales. Así mismo, no puede ausentarse de la capital de la República por más de 30 días consecutivos, sin encargar la Presidencia, y, en el caso de que incumpla estos preceptos, debe entenderse que se ha producido "abandono del cargo".

En los ordinales 1º y 4º del Art. 66 se prohíbe especialmente al Presidente de la República violar las disposiciones constitucionales y atentar contra el Tribunal de Garantías Constitucionales; y aquél es especialmente responsable, en el caso de que infrinja la Constitución por lo dispuesto en el ordinal 2º del Art. 67.

El Tribunal de Garantías Constitucionales interviene en receso de la Legislatura en los casos de inminente invasión exterior, guerra internacional o grave conmoción interior a mano armada, para concederle o negarle al Presidente de la República, con las restricciones que estimare convenientes, todas o algunas de las facultades extraordinarias a las que se refiere el Art. 68. En el caso de conmoción interior a mano armada, en receso del Congreso, el Tribunal de Garantías Constitucionales puede renovar el tiempo por el que se autorizó el ejercicio de dichas facultades, es decir, extenderlas a más de 30 días, que es el lapso máximo que inicialmente pudo habersele concedido, según lo dispuesto en el Art. 69.

Para el evento de grave amenaza a la salud pública, por lo dispuesto en el Art. 155, previo dictamen favorable del Tribunal de Garantías Constitucionales puede el Presidente de la República decretar la limitación o suspensión temporal, en todo o parte del país, de algunas garantías constitucionales como la de residir en cualquier lugar, transitar libremente, cambiar de domicilio, ausentarse del país y volver a él y restringir la libertad de reunión y asociación, derechos que constan consagrados en los numerales 7 y 15 del Art. 141.

En la Constitución aprobada en Referéndum del 15 de Enero de 1978 que entró en vigencia el 10 de Agosto de 1979 y en la que codificara y reformara la Asamblea Nacional Constituyente el 5 de Junio de 1998 y que entrara en vigencia el 11 de Agosto de 1998 se estableció, en su orden, en los Arts. 137 y 272 el principio de la Supremacía Constitucional. En el Art. 138 de la Constitución de 1978 se le concedió a la Corte Suprema de Justicia la facultad de suspender total o parcialmente, en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte los efectos de leyes, ordenanzas o decretos que fueren inconstitucionales por la forma o por el fondo, con la obligación de someter su decisión a resolución de la Cámara Nacional de Representantes o, en su receso, al Plenario de las Comisiones Legislativas. La resolución que tome cualquiera de estos organismos carece de efecto retroactivo. De la misma manera, se le concedió a la Corte Suprema en los casos particulares en los que avocare conocimiento, la facultad de declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución, con el efecto de que esta declaración no tiene fuerza declaratoria sino en las causas materia de su pronunciamiento y, además, la obligación de la Sala de informar al Pleno del Tribunal, para que sometan su decisión a la Cámara Nacional de Representantes o al Plenario de las Comisiones Legislativas, según el caso, facultades que en

la Constitución vigente se reducen simplemente a la de la inaplicabilidad de un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los Tratados y Convenios Internacionales, como consta en el Art. 274.

En el Art. 164 de la Constitución de 1945 toda autoridad debía arreglar sus actos a la Constitución, cumpliendo y haciendo cumplir sus disposiciones; pero no podía la autoridad negarse a obedecer las leyes alegando que son inconstitucionales. Entre estas autoridades estaban los Magistrados y Jueces y la razón por la cual no podían negarse a obedecer las leyes, radica en el hecho de que según el ordinal 4° del Art. 160 de la Constitución de 1945, le correspondía privativamente al Tribunal de Garantías Constitucionales “suspender la vigencia de una ley o precepto legal considerados inconstitucionales, hasta que el Congreso dictamine acerca de ellas”. En cambio, en la Constitución de 1946 la Corte Suprema no tenía las facultades previstas en el Art. 138 de la Constitución de 1978; y el Consejo de Estado, que sustituyó al Tribunal de Garantías Constitucionales, tampoco tenía la facultad de suspender la vigencia de una ley o precepto legal considerados inconstitucionales, que en la Constitución de 1945 era facultad del Tribunal de Garantías Constitucionales. Por el contrario, en el ordinal 4° del Art. 205 y en el Art. 206 de la Constitución de 1967, la Corte Suprema de Justicia recuperó las facultades a que se refiere el Art. 138 de la Constitución de 1978, mientras en la Constitución vigente existe sólo el Art. 274 de la Constitución referido a la inaplicabilidad de la ley.

El Tribunal de Garantías Constitucionales fue establecido por el Art. 140 de la Constitución de 1978 en el que se enuncia la nómina de sus 11 miembros integrantes, entre los cuales estaba el Procurador General del Estado y el Presidente del Tribunal Supremo Electoral. En el Art. 141 de la misma Constitución se establecieron las competencias del Tribunal de Garantías Constitucionales que fundamentalmente fueron las de excitar, observar, conocer de quejas y “ejercer las demás atribuciones que le señale la Constitución y la ley”. El Tribunal de Garantías Constitucionales, por sí mismo, no tenía la capacidad jurídica de hacer cumplir sus resoluciones, por varias razones, entre ellas, porque el Congreso Nacional no había dictado una ley orgánica que norme su organización, funcionamiento y procedimientos, lo que determinó que este Tribunal funcionase en parte con la Ley No. 047 expedida por la Comisión Legislativa Permanente y denominada “Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitu-

cionales” publicada en el Registro Oficial N° 403 de 20 de Junio de 1968, que se refería al Tribunal de Garantías Constitucionales existente en la Constitución de 1967. El Tribunal de Garantías Constitucionales, en el caso de las observaciones acerca de decretos, acuerdos, reglamentos, o resoluciones dictados con violación de la Constitución o las leyes, si tales observaciones no eran aceptadas, las publicaba por la prensa y las ponía a consideración de la Cámara Nacional de Representantes o del Plenario de las Comisiones Legislativas en receso de la Cámara, para que estos organismos resuelvan lo pertinente. En esta perspectiva era el Poder Legislativo, el que decidía en torno a la justicia constitucional. Cosa similar ocurría en las resoluciones que tomaba respecto de quejas por quebrantamiento de la Constitución, pues tenía la facultad de preparar la acusación contra los responsables, pero era la Cámara Nacional de Representantes o el Plenario de las Comisiones Legislativas, según el caso, los que procedían a enjuiciar u ordenar que los enjuicien a los responsables.

En la reforma del Art. 140 de la Constitución de 1978 publicada en el Registro Oficial No. 569 de 1° de Septiembre de 1983, el Tribunal de Garantías Constitucionales estaba integrado por 11 miembros, pero los 3 que le correspondía designar al Congreso Nacional debían ser de “fuera de su seno”; y, ya no formaron parte de este Tribunal ni el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, ni el Procurador General del Estado, ni el Presidente del Tribunal Supremo Electoral.

La exclusión del Procurador General del Estado y del Presidente del Tribunal Supremo Electoral, aumentó la cuota de miembros del Ejecutivo y de la Función Judicial a 2, cuando antes eran 1 por cada una de estas Funciones del Estado. El Tribunal de Garantías Constitucionales conserva las facultades de observar, excitar y conocer quejas, con pequeñas variantes; pero, ventajosamente, se estableció en esta reforma constitucional como punible el desacato a las observaciones formuladas por el Tribunal, pudiendo éste pedir a la autoridad nominadora la remoción de los responsables, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar. En este aspecto, la reforma constituyó un pequeño avance, pues de estas facultades carecía el Tribunal. En las reformas de 1983, en el numeral 4 del Art. 141 se le atribuyó al Tribunal de Garantías Constitucionales la facultad de suspender los efectos de leyes, decretos, acuerdos, regla-

PANORAMA DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1945...

mentos, ordenanzas o resoluciones que fueren inconstitucionales por la forma o por el fondo, pero la última decisión siempre la tenía el Congreso o el Plenario de las Comisiones Legislativas. Esta facultad la tenía la Corte Suprema de Justicia, en las Constituciones de 1945 y 1967; mientras que en el Art. 138 de la Constitución de 1978, la Corte Suprema de Justicia tenía la facultad de la suspensión y la de declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución, conservando esta última facultad en las reformas de 1983, ampliadas al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y, actualmente, según el texto del Art. 274 de la Constitución vigente, pero no la de la suspensión que fue trasladada como facultad al Tribunal Constitucional.

Posteriormente, mediante la Ley N° 20, publicada en el R. O. N° 23, de 23 de Diciembre de 1992, se formulan otras reformas a la Constitución de 1978, de vital importancia sobre todo en lo que se refiere a la administración de justicia, pues no sólo que se sustituyó el nombre de "Función Jurisdiccional" por el de "Función Judicial", sino que además, se creó el Consejo Nacional de la Judicatura, Salas especializadas en la Corte Suprema de Justicia, convirtiéndola a ésta en Tribunal de Casación en todas las materias, se crearon los Tribunales Distritales en materia fiscal y contenciosa administrativa y se cambió la forma de elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, haciendo que participen en ésta las Funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

Se reforma el Art. 138 de la codificación de la Constitución del año de 1984, con el siguiente texto: "En las causas que conociere cualquier Sala de la Corte Suprema de Justicia y de los demás Tribunales y Salas de última instancia, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido, podrá declarar inaplicable un precepto legal contrario a las normas de la Constitución. Esta declaratoria no tendrá fuerza obligatoria sino en las causas que se pronunciare. El Tribunal o la Sala presentará un informe para que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resuelva en última y definitiva instancia". Antes de esta reforma era el Tribunal de Garantías Constitucionales el que de conformidad a lo dispuesto en el numeral 4 del Art. 141 de la Constitución correspondiente a la codificación de 1984, el que podía suspender los efectos de leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones que fueren inconstitucionales por la forma o por el fondo, aunque tenía que someter su decisión al Congreso Nacional o al Plenario de las Comisiones Legisla-

tivas. Más, con la reforma el Tribunal de Garantías Constitucionales perdió esta facultad y la asumió la Sala Constitucional de la Corte Suprema, que resolvía “en última y definitiva instancia”. Esto entraña que con la reforma constitucional de 1992 el Tribunal de Garantías Constitucionales venía a constituir una especie de primera instancia en lo referido a la justicia constitucional y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la segunda, última y definitiva instancia, debilitándose en esta forma la administración de la justicia constitucional en el Ecuador, lo que dio origen a que se comente públicamente y en todos los foros que el Tribunal de Garantías se había convertido en una especie de “Comisaría”.

La reforma constitucional de 1992 modificó también el Art. 140 de la codificación de la Constitución correspondiente al año de 1984, y en esta reforma lo positivo fue que se generalizó como uno de los requisitos para ser miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales el de tener título de doctor o de abogado, que era un requisito del que estaban exonerados antes de la reforma los representantes de la ciudadanía, trabajadores y cámaras de la producción, que, curiosamente, sólo necesitaban para ser miembros de tan alto Tribunal ser ecuatorianos por nacimiento y hallarse en goce de los derechos de ciudadanía, con lo cual cualquiera podía integrar este Tribunal. Fue positiva también la reforma en cuanto que se estableció que para elegir a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales el Congreso Nacional requería de una mayoría calificada del voto favorable equivalente a las dos terceras partes, por lo menos, de sus integrantes; esta mayoría calificada antes no existía. Además se requería también de un Informe de la Comisión de Asuntos Judiciales, que intervenía también en el evento de la designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

La composición del Tribunal de Garantías Constitucionales permaneció intacta, pero éste en cuanto a sus facultades se debilitó, pues realmente, la justicia constitucional se sujetó al control de la Corte Suprema de Justicia por la vía de la Sala de lo Constitucional. Por otra parte, se eliminó la figura penal del desacato, aunque se mantuvo la facultad de petitionar la remoción de la autoridad o funcionario renuente a cumplir con las disposiciones del Tribunal.

El 7 de Mayo y el 21 de Diciembre de 1995 se produjeron importantes y trascendentales reformas a la Constitución, correspondientes a lo

que dio en llamarse como Segundo Bloque y Tercer Bloque de Reformas Constitucionales, en su orden, que aparecen publicadas en el R. O. N° 863 de 16 de Enero de 1996.

En una de las reformas correspondientes al Segundo Bloque se elimina la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y al mismo tiempo, en otra reforma, correspondiente al Tercer Bloque, se sustituye también al Tribunal de Garantías Constitucionales que nació en la Constitución de 1945, murió en la de 1946, renació en la de 1967 y se conservó en la de 1978, por el llamado Tribunal Constitucional. El principio de la Supremacía de la Constitución se mantiene incólume y sin variación. Las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia y, además, los Tribunales de última instancia, conservan la facultad de declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario a las normas de la Constitución pero con la obligación de la Sala o Tribunal de presentar un Informe sobre la declaratoria de inconstitucionalidad para que el Tribunal Constitucional resuelva con el carácter y efecto de **erga omnes**. La reforma fue a la parte final del Art. 172 de la Constitución codificada y publicada en el R. O. N° 2 del 13 de Febrero de 1997, con el siguiente texto: “El Tribunal o Sala presentará un informe sobre la declaratoria de inconstitucionalidad para que el Tribunal Constitucional resuelva con carácter general”; norma que guarda similitud con el Art. 274 de la Constitución vigente pero con la diferencia de que la inaplicabilidad de un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución puede declararla cualquier juez o Tribunal en las causas que conozca, subsistiendo la obligación del titular o titulares del órgano jurisdiccional correspondiente de presentar informes sobre la declaratoria de inconstitucionalidad para que el Tribunal Constitucional resuelva con carácter general y obligatorio.

La reforma constitucional sustituyó toda la sección II del Título I, refiriéndose al Tribunal Constitucional. El Art. 174 de la Constitución codificada en 1997 se refiere a la integración del Tribunal Constitucional, que ahora es de 9 vocales designados por el Congreso Nacional, de la siguiente manera: 2, de ternas enviadas por el Presidente de la República; 2, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia, de fuera de su seno; 2, elegidos por la Función Legislativa, que no ostenten la dignidad de Legisladores; 1, de la terna enviada por los Alcaldes Municipales y los Prefectos Provinciales; 1, de la terna enviada por las Centrales de

Trabajadores y las organizaciones indígenas y campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas, y 1, de la terna enviada por las Cámaras de la Producción, legalmente reconocidas. Igual texto tiene el Art. 275 de la Constitución política vigente. En la integración del Tribunal Constitucional se le resta un vocal al Congreso Nacional, que antes tenía 3 y ahora pasa a tener 2, que no deben ser legisladores. De la terna enviada por Alcaldes y Prefectos sólo se elige a 1 vocal; antes de la reforma era 1 vocal por los Alcaldes y 1 vocal por los Prefectos.

La parte final del primer inciso del Art. 174 de la Constitución codificada en 1997 dice que: “La Ley Orgánica determinará las normas para su organización, funcionamiento y los procedimientos para su actuación”. Desde la Constitución de 1945 se estableció la necesidad de que el Congreso elabore y apruebe la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, ahora sustituido por el Tribunal Constitucional. Salvo la Ley Orgánica que se dictó en 1968, el Congreso Nacional recién cumplió con esta obligación permanentemente postergada cuando dictó la vigente Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que aparece publicada en el R. O. N° 99 de 2 de Julio de 1997, lo que constituye un ejemplo de la mora en que incurre repetidamente el Congreso Nacional en su obligación de legislar, por lo que se hace necesario que cuanto antes se incorpore a nuestra Constitución la institución de la inconstitucionalidad por omisión, como una manera de obligar al Congreso Nacional a salir del estado de mora legislativa en el que normalmente permanece.

Las facultades del Tribunal Constitucional están consignadas en el Art. 276 de la Constitución vigente y lo fundamental del proceso de reforma al que me he venido refiriendo es que ahora el Tribunal Constitucional es tribunal de última instancia en materia de justicia constitucional, como lo dispone el Art. 278 que dice: “la declaratoria de inconstitucionalidad causará ejecutoria y será promulgada en el Registro Oficial. Entrará en vigencia desde la fecha de su promulgación y dejará sin efecto la disposición o el acto declarado inconstitucional. La declaratoria no tendrá efecto retroactivo, **ni respecto de ello habrá recurso alguno**” (Ver, en Constitución codificada de 1997, Art. 176). El sistema de Control de la Constitucionalidad que tiene el Ecuador es el correspondiente a un órgano judicial con un subsistema concentrado, porque está a cargo de un fuero especializado llamado “Fuero Constitucional” que lo ejerce un

PANORAMA DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1945...

Tribunal Constitucional, que tiene la exclusividad o monopolio del control. Nuestro sistema era antes de esta reforma, variado, si partimos del hecho de que para que el control de la constitucionalidad sea eficaz, se requiere de un organismo independiente que cuide de ello, o que las diversas Funciones ejerzan un control recíproco, que constituyen fórmulas que se han intentado en nuestra historia constitucional y en algunas ocasiones estuvieron mixtificadas o combinadas. Unas veces el Tribunal de Garantías Constitucionales tenía funciones específicas de vigilancia, sin perjuicio de que a cada una de las Funciones del Estado le tocara cumplir y hacer cumplir la Constitución, a las otras.