

La Justicia Constitucional en Ecuador

Hernán Salgado Pesantes

Génesis, antecedentes y creación del órgano de Justicia Constitucional

En el constitucionalismo ecuatoriano del siglo pasado y comienzos del actual, el control de constitucionalidad tuvo un desarrollo bastante limitado¹. Es a partir de 1945 que se intenta establecer una estructura propia para esta finalidad. Sin embargo, el sistema de la Justicia Constitucional no se consolida en el Ecuador hasta hoy, sea por tomar contenidos conceptuales defectuosos e inconvenientes o bien por falta de decisión política.

La Constitución de 1945 creó el Tribunal de Garantías Constitucionales con diferentes atribuciones: unas muy propias para ejercer el control constitucional y otras que no se refieren a esta materia. Que el Tribunal de Garantías haya surgido con otras funciones, además de la que le debía ser propia, se explica debido a que reemplazó al Consejo de Estado, institución que venía desde los inicios de la República. Y, también, explica el porqué no se haya tomado de mejor manera a la institución cuyo modelo quiso seguirse y que constaba en la Constitución de la República Española de 1931.

Según la Constitución de 1945, el Tribunal de Garantías –en materia de control constitucional– debía “*formular observaciones*” sobre normas jurídicas (con excepción de las leyes) que fueren inconstitucionales o ilegales. En cambio, si “una ley o precepto legal” violaba la Constitución, la suspendía “hasta que el Congreso dictamine acerca de ellos”. (Art. 160, numerales 2 y 4).

Es decir, el control final estaba en manos del Legislativo por que, según la misma Constitución, “*Solo al Congreso corresponde declarar si una ley, decreto, reglamento, acuerdo, orden, disposición, pacto o tratado*

¹ En las Constituciones de 1851, de 1869 y de 1878 se consideraron determinados aspectos del control de constitucionalidad. Igual, en las de 1906 y, sobre todo, de 1929.

público es o no inconstitucional..." (Art. 165). Y, para suspender las leyes inconstitucionales el Tribunal debía proceder a petición de un juez o tribunal de última instancia, limitándose a la o las disposiciones inconstitucionales.

También se estableció el control previo de los proyectos de ley o decreto, que luego desaparecerá del constitucionalismo ecuatoriano. Además, el Tribunal conocía de las *"quejas que formule cualquier persona, natural o jurídica, por quebrantamiento de la Constitución o de las leyes"*. (Art. 160 # 5). Como se ve, unido al control de constitucionalidad estaba el de legalidad.

De este modo, con cierta ambigüedad, se busca instaurar en el Ecuador el nuevo sistema de Justicia Constitucional (modelo kelseniano o europeo), creando un órgano específico para tal finalidad aunque con atribuciones disímiles que tienden a la dispersión de la materia y del objeto.

Lamentablemente la Constitución de 1945 y con ella el Tribunal de Garantías tuvieron una duración efímera. En 1946 se dió una nueva Carta Política donde se volvió a reestructurar, por última vez, al Consejo de Estado y entre sus facultades estuvo la del control constitucional. La Constitución de 1967, reincorporó al Tribunal de Garantías Constitucionales pero sus atribuciones fueron disminuidas con relación al esquema de 1945.

Estatuto del orgánico de la Justicia Constitucional

1 NORMAS REGULADORAS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

La Constitución vigente de 1978–79 establece en su Tercera Parte (la última del texto constitucional), titulada *"de la jerarquía y control del orden jurídico"*, dos aspectos normativos que guardan coherencia entre sí.

En primer lugar, ella consagra el principio de la supremacía constitucional en donde se proclama a la Constitución como la ley suprema del Estado y señalase la conformidad que deben guardar con ella *"las normas secundarias y las demás de menor jerarquía"*; careciendo de validez aquellas normas jurídicas que *"de cualquier modo, estuvieren en contradicción con la Constitución o alteraren sus prescripciones"* (Art. 140).

Luego pasa a referirse al sistema de control de constitucionalidad y, en primer término, determina el control concreto que tiene lugar con ocasión de un proceso de aplicación de la norma considerada inconstitucional a un caso litigioso. En tal situación, dicha norma puede ser declarada inaplicable por cualquiera de las Salas de la Corte Suprema o por los tribunales de última instancia. En estos casos, corresponde a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema resolver de modo definitivo la cuestión de inconstitucionalidad. (Art. 141).

En segundo lugar, el texto constitucional da las normas relativas al Tribunal de Garantías Constitucionales. Es importante señalar que el sistema de control constitucional ha sufrido reformas en los años de 1983 y especialmente en 1992, donde se crea la Sala de lo Constitucional, a la cual ya nos referiremos.

Actualmente, se están discutiendo en el Congreso nuevas reformas constitucionales –enviadas por el Ejecutivo– y que buscan unificar el sistema y fortalecer al órgano.

El Tribunal de Garantías carece de una normativa jurídica en consonancia con las circunstancias actuales. La Ley Orgánica que utiliza el Tribunal data de 1968 y fue elaborada para la anterior Carta Política de 1967, por lo que no puede aplicarse totalmente a la actual Constitución, menos aún después de las reformas de 1983 y de 1992.

Los intentos por dar una Ley Orgánica de Control Constitucional no han encontrado eco en el Congreso Nacional. La falta de esta Ley incluso impide que el Tribunal pueda aplicar sanciones severas en caso de incumplimiento de sus resoluciones, pues las que constan en la Ley de 1968 son insuficientes.

El Tribunal ha dictado un Reglamento de Trámite de Expedientes, pero tienen un contenido y alcance limitados.

2 MODALIDAD DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD VIGENTE; CONTROL DIFUSO Y CONTROL CONCENTRADO

Al crear el Tribunal de Garantías Constitucionales se tuvo la intención de establecer un control concentrado, pero las reformas constitucionales de 1992 al crear la Sala de lo Constitucional en la Corte Suprema de Justicia, alteraron el esquema –que ya tenía sus contradicciones– de-

terminando un sistema híbrido en lo que tiene que ver con el control de leyes y de otras normas jurídicas.

3 COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

El Tribunal de Garantías está integrado por once miembros de la siguiente manera:

- El Congreso Nacional elige a tres miembros que no deben ser legisladores;
- El presidente de la República envía dos ternas para que la Legislatura designe a dos miembros; estos representantes del Ejecutivo no pueden ser empleados de libre nombramiento y remoción del presidente de la República;
- La Función Judicial (por intermedio de la Corte Suprema) remite dos ternas al Congreso, cuidando de no incluir en ellas ni al presidente ni a los ministros y conjuces de la Corte Suprema.
- En representación de la ciudadanía se envían dos ternas: la una es elaborada por los alcaldes del país y la otra por los prefectos provinciales; estos dos miembros no pueden ser alcaldes ni prefectos provinciales;
- Una terna enviada por las centrales de trabajadores legalmente reconocidas; y, otra terna, por las cámaras de la producción legalmente reconocidas.

De la misma manera se elige un suplente por cada principal.

Resulta extraño que en la composición del Tribunal haya un representante de los trabajadores y un representante de las cámaras de la producción, tratándose de órganos de Justicia, sujetos a una técnica jurídica depurada, donde no tienen cabida los criterios clasistas o la defensa de intereses profesionales, por legítimos que sean.

Requisitos. Las reformas de 1992 unificaron los requisitos que deben llenar los once miembros del Tribunal de Garantías y sus suplentes; además de la nacionalidad de origen y del goce de los derechos de ciudadanía, se exige a todos el título de doctor en jurisprudencia o de abogado y la edad mínima de 40 años.

Antes de dichas reformas, con criterio político, se estableció que los representantes de los trabajadores, cámaras de la producción, alcaldes y prefectos provinciales tuvieran como únicos requisitos ser ecuatorianos por nacimiento y estar en goce de los derechos de ciudadanía. Además de no pedirse formación jurídica se omitió fijar edad alguna. Esta deficiencia, unida a la forma de integrar el órgano trajo resultados negativos.

Mecanismo de designación. Como se dijo, es el Congreso Nacional que designa a los miembros del Tribunal, previamente es necesario que la Comisión de Asuntos Judiciales del Congreso informe sobre la observancia de los requisitos e idoneidad de los candidatos. En caso de no reunir los requisitos exigidos, el Congreso puede devolver las ternas para la sustitución de los candidatos.

Los miembros del Tribunal son elegidos con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. Anteriormente la designación se hacía por mayoría simple. Esta votación de los dos tercios si bien impone que exista un consenso entre los legisladores frente a la idoneidad de los candidatos, también presenta inconvenientes, sobre todo si hay que “negociar” el consenso.

Inmunidad. Los miembros integrantes del Tribunal gozan de inmunidad –semejante a la de los legisladores– durante el tiempo en que ejercen sus funciones, salvo el caso de delito flagrante que debe ser previamente calificado como tal por la Corte Suprema de Justicia.

El **período de duración** actual de los miembros del Tribunal, a partir de las reformas de 1992, es de cuatro años, anteriormente eran dos, y hay la posibilidad de reelección indefinida.

Por último, existen determinadas **incompatibilidades** que hacen que los miembros del Tribunal no puedan: desempeñar otro cargo público, ejercer la profesión, tener funciones directivas en los partidos políticos o intervenir en contiendas electorales, mientras dure el ejercicio de sus funciones.

4 ORGANIZACIÓN INTERNA

El Tribunal de Garantías se ha organizado de acuerdo con la Ley Orgánica de 1968, anualmente elige a su presidente y vicepresidente, en los

diez primeros días de enero, por votación secreta y mayoría simple; pueden ser reelegidos. El Tribunal se divide en comisiones de tres miembros, en forma flexible, y con los informes previos de éstas se delibera en pleno. El quórum para las sesiones lo forman seis miembros y se necesitan cinco votos conformes para que haya resolución, en caso de empate decide el voto de quien preside la sesión.

El Tribunal nombra al secretario y prosecretario que deben ser abogados, designa a los directores de las áreas de asesoría jurídica, de recursos financieros y de otros departamentos, donde existe el personal de apoyo necesario.

5 SEDE DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Su sede está en la capital Quito, su dirección es: Av. Tarqui 315 y Av. seis de Diciembre. Fax: (593 2) 569 861. Sus teléfonos: (593 2) 569 362 Troncal; (593 2) 562 424 Secretaría Presidencia; (593 2) 569 413 Secretaría general.

Funciones de la Justicia Constitucional

La actual Constitución esbozó tímidamente la función y competencia del Tribunal y no llegó a otorgarle un poder de decisión suficiente en la esfera de su actividad. Además de que el control de constitucionalidad no quedaba exclusivamente en manos del Tribunal de Garantías. Será un control disperso compartido con la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia e incluso con el presidente de la República –al suprimir el control previo– en caso de objeción por inconstitucionalidad de un proyecto de ley.

1 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS

Las reformas constitucionales de 1983 devolvieron al Tribunal el control de constitucionalidad de las leyes y de otras normas jurídicas, como veremos luego. Esta atribución había quedado en manos de la Cor-

te Suprema de Justicia, no obstante existir el Tribunal de Garantías. La unificación del control fue positiva, sin embargo el precepto constitucional que devolvía al Tribunal de Garantías la antedicha atribución no fue depurado y trajo consigo la mayor de las deficiencias al establecer que:

*"El Tribunal someterá su decisión a resolución del Congreso Nacional o en receso de éste al Plenario de las Comisiones Legislativas"*².

Es decir, el organismo creado específicamente para el control constitucional no dictaba resoluciones de carácter definitivo en materia de leyes y otras normas tachadas de inconstitucionales. Correspondía al órgano Legislativo la decisión final. Debido a esta particular organización no han faltado autores que confundan al Tribunal de Garantías Constitucionales con un ombudsmán colectivo³.

El mismo Kelsen en su ensayo sobre *"La garantie jurisdictionelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle)"*, publicado en Francia en 1928, señaló como una ingenuidad política el permitir que sea el propio Parlamento quien derogue una ley inconstitucional⁴. La experiencia vivida en el Ecuador, especialmente en la década de los ochenta, confirma el aserto del jurista vienés.

Las reformas constitucionales de 1992 atenuarían en algo esta situación, pero mantendrán al Tribunal de Garantías como un organismo de primera instancia, dejando inalterable su debilidad institucional. Ellas, al modificar la estructura judicial, crearon la **Sala de lo Constitucional** dentro de la Corte Suprema de Justicia. Y, es a esta Sala que el Tribunal debe someter su resolución (en el caso de suspensión de leyes y otras normas jurídicas) en el plazo máximo de ocho días. La resolución de la Sala Constitucional será definitiva y de efectos generales.

Si bien es preferible que esta Sala de la Corte Suprema resuelva la inconstitucionalidad de una ley, en lugar del Congreso o del Plenario de

² Art. 141 numeral 4 de la Constitución, después de las reformas de 1983.

³ Tal concepción, como se dijo, ya estuvo presente en la Constitución de 1945, donde se estableció que el Tribunal de Garantías suspendería una ley inconstitucional hasta que el Congreso dictamine sobre ella. El que se haya concebido de este modo el sistema de control en 1945 podría ser explicado por la influencia de la doctrina francesa, renuente a aceptar un control de inconstitucionalidad que venga fuera del órgano legislativo y menos aún por encima del mismo.

⁴ Artículo que consta en *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, París, 1928, p. 223.

las Comisiones Legislativas, sin embargo no es la solución adecuada. En vez de fortalecer al Tribunal se establece un sistema de control híbrido, en el cual la Sala Constitucional y el Tribunal de Garantías van incluso a ponerse en flagrante contradicción⁵.

1.1. Tipo de normas susceptibles de ser sometidas a control de constitucionalidad

El Tribunal de Garantías conoce y suspende total o parcialmente los efectos de *“leyes, decretos-leyes, decretos, resoluciones, acuerdos u ordenanzas que fueren inconstitucionales por el fondo o la forma.”* (Constitución, Art. 146 numeral 1).

El origen de los decretos-leyes es el siguiente. En el Ecuador, el Presidente de la República no está facultado para dictar normas jurídicas con rango de ley, ni aun en caso de estado de excepción o emergencia. Lo que puede hacer es enviar al Congreso – o en su receso, al Plenario de las Comisiones Legislativas– un proyecto de ley en materia económica con carácter de urgente y en un plazo perentorio de quince días debe ser conocido y discutido.

Si transcurrido dicho plazo, el Congreso –o el Plenario– no se ha pronunciado (aceptándolo, modificándolo o negándolo), el Presidente promulga su proyecto como decreto-ley. Posteriormente, el Congreso puede reformarlo o derogarlo⁶. Este procedimiento ha causado algunos trastornos que han demostrado su inconveniencia.

En cuanto a los decretos, resoluciones y acuerdos, éstos pueden provenir de los diversos órganos del Estado, si bien es el Ejecutivo quien mayor uso hace de este tipo de normatividad en materia administrativa. Las ordenanzas son las normas de carácter reglamentario que emanan de los regímenes seccionales: municipios y consejos provinciales.

Las reformas de 1992 suprimieron los reglamentos de entre las normas sujetas a control constitucional, en la consideración de que un reglamento al ser la aplicación de una ley, directamente viola la ley e indi-

⁵ Así sucedió con el “Estatuto de Control Constitucional” dictado por la Corte Suprema de Justicia con la participación de la Sala Constitucional y que el Tribunal de Garantías lo suspendió por inconstitucional.

⁶ Constitución Política, Art. 66, inciso cuarto.

rectamente la Constitución; por lo tanto, el reglamento es materia de un control de legalidad –Tribunal Contencioso Administrativo– más que de constitucionalidad.

Respecto de los tratados internacionales, una vez aprobados por el Congreso y cumplidos los demás requisitos de validez, pasan a formar parte de nuestro ordenamiento jurídico en calidad de leyes

y como tales podrían ser conocidos por el Tribunal de Garantías en caso de inconstitucionalidad. Sobre el posible caso de una ley de reforma constitucional que pueda violar la Constitución no hay antecedentes en el país.

1.2. Tipos de procedimientos. A.– Control abstracto y concreto. B.– Control previo y a posteriori

A. En el sistema ecuatoriano de control de constitucionalidad de leyes y de otras normas jurídicas, corresponde al Tribunal de Garantías realizar un control en un plano abstracto. Un control concreto tiene lugar en la Corte Suprema de Justicia respecto de los juicios que en razón de la apelación llegan a su conocimiento.

Si en aquellas causas alguna de las Salas de la Corte Suprema o un Tribunal de última instancia encontrara un precepto legal contrario a la Constitución puede declararlo inaplicable, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido. Como es normal, la declaratoria de inconstitucionalidad sólo tiene fuerza obligatoria respecto de la causa en la cual se pronunció.

Posteriormente, la Sala o el Tribunal que hubiere encontrado la norma inconstitucional *“presentará un informe para que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resuelva en última y definitiva instancia.”*⁷

B. Tanto el Tribunal de Garantías como la Sala de lo Constitucional realizan un control a posteriori. Lamentablemente, en el Ecuador se eliminó el control previo que sí existió en la Constitución de 1945, sobre los proyectos de ley o decreto. Tal parece que nuestros constituyentes no le

⁷ Constitución Política, Art. 141. Antes de las reformas de 1992, que crearon la Sala de lo Constitucional, la Corte Suprema enviaba su informe sobre la inconstitucionalidad al Tribunal de Garantías Constitucionales, para que resuelva lo pertinente.

dieron la debida importancia o, con criterios políticos, prefirieron dejar en manos del Ejecutivo dicho control, con los riesgos que ello supone.

Incluso, en el siglo pasado la Constitución de 1869 estableció una forma de control previo: cuando el Presidente de la República objetaba un proyecto de ley por considerarlo inconstitucional, en divergencia con el Legislativo. En este caso, la Corte Suprema debía declarar si el proyecto de ley era o no contrario a la Constitución, de no serlo se lo promulgaba⁸.

1.3. Legitimados para activar el control de constitucionalidad

Al respecto, en el Ecuador no se ha establecido la legitimación para activar el control de constitucionalidad (salvo en 1945); cualquier ciudadano puede iniciar el procedimiento para demandar la suspensión de una ley, decreto-ley, resolución, acuerdo u ordenanza.

Aunque es muy democrático que todos los ciudadanos tengan libre acceso, existen también inconvenientes: que se abuse de esta facultad y que se congestione el trabajo del Tribunal, como está sucediendo. Muchas veces, al demandar la suspensión de normas pretendidamente inconstitucionales lo que se busca es el efecto político y publicitario que puede tener una demanda de este tipo, especialmente por parte de organizaciones clasistas y partidarias.

Vale señalar que antes de las reformas de 1992, el Tribunal de Garantías podía proceder de oficio. La experiencia ecuatoriana demostró que las intervenciones oficiosas de los miembros del Tribunal traían un desgaste innecesario a la Institución y menoscababan su prestigio; su eliminación fue oportuna.

1.4. Rasgos generales del procedimiento

La Comisión de Admisión examina las peticiones sometidas al órgano, en caso de rechazo las envía al Tribunal para que resuelva. Las peticiones aceptadas pasan a la Comisión que corresponda, donde se substanciará la causa en los plazos y con los procedimientos establecidos en

⁸ Esta norma fue recogida en la Constitución de 1878 que reemplazó a la Carta garciana y volverá con las Constituciones de 1929 y 1945.

el Reglamento de Trámites; concluida esta fase, el caso acompañado del informe de la Comisión será conocido por el Tribunal en pleno para su decisión.

1.5. Valor de las sentencias

Las resoluciones que dicta el Tribunal de Garantías, en materia de inconstitucionalidad de leyes y demás normas, tienen un carácter temporal, mientras toma conocimiento y decide la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema, cuyas resoluciones son las que tienen efecto definitivo y de carácter general. Las resoluciones del Tribunal y de la Sala Constitucional no tienen efecto retroactivo.

En el control concreto, las sentencias que dictan cualesquiera de las Salas de la Corte Suprema respecto de las causas que suben a su conocimiento, como se dijo, tienen un efecto inter partes.

2 GARANTÍA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

Al Tribunal le corresponde conocer y resolver los casos de violación de los derechos fundamentales, en esta materia no interviene la Sala Constitucional.

2.1. Procedimiento específico para la garantía de los derechos fundamentales

Previamente se debe indicar que, para acudir al Tribunal de Garantías en caso de violación de un derecho fundamental, no hay la exigencia del agotamiento de la vía judicial correspondiente. Y, la mera aceptación o admisión de un caso no produce efectos suspensivos en cuanto a hacer cesar la violación del derecho.

No hay un procedimiento específico en esta materia, salvo lo que señala la norma constitucional en caso de encontrar fundado el reclamo: el Tribunal *“observará a la respectiva autoridad”*. Aquí se utiliza el término *“observar”* para referirse a un pedido o mandamiento de rectificación que tiene carácter obligatorio y que debe ser cumplido. En con-

secuencia, en caso de incumplimiento el Tribunal puede *“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”*. (Art. 146, numeral 2, inciso segundo).

Al determinar estas sanciones, se busca que las observaciones del Tribunal sean cumplidas. Sin embargo, desde sus inicios el Tribunal de Garantías presentó una debilidad extrema al no poder imponer coactivamente sus resoluciones debido a carencias legales, especialmente por la falta de actualización de su Ley Orgánica.

2.2. Actos susceptibles de ser sometidos a la jurisdicción del Tribunal

La Constitución vigente señala que el Tribunal conocerá las quejas que los agraviados le presenten *“contra los actos de las autoridades públicas que violaren sus derechos y libertades garantizados por la Constitución.”*⁹

Para tutelar los derechos fundamentales se consideran únicamente las violaciones que provienen de las autoridades, incluidos los agentes y funcionarios del Estado, mas no las realizadas por personas particulares. Se entendería que en los actos de las autoridades están comprendidos, también, los actos normativos.

La mención que hace la Constitución sobre *“los derechos y libertades”* que ella garantiza, es muy general. Debió haberse precisado cuáles son, señalando el artículo o artículos que contienen los derechos y libertades protegidos –como se acostumbra a hacerlo–, pues, como es sabido, hay los derechos económicos, sociales y culturales que siendo derechos de aplicación progresiva presentan dificultades para establecer –de modo objetivo– su violación. A diferencia de los derechos civiles y políticos que, por ser derechos de aplicación inmediata, son los generalmente protegidos por este tipo de recurso.

El papel de la jurisdicción ordinaria en la protección de los derechos, en el Ecuador, es deficitario por carecer de un procedimiento sumario y

⁹ Art. 146, numeral 2, inciso primero. Las reformas de 1992 introdujeron la expresión *“actos de las autoridades públicas”*, buscando tal vez mayor precisión para los casos de violación de los derechos.

preferente para estos casos (con excepción del hábeas corpus). Sus trámites son engorrosos y excesivamente lentos, aparte de otras deficiencias comunes a la administración de justicia. Quizá por estas circunstancias nuestro texto constitucional no estableció como requisito indispensable para acudir al Tribunal de Garantías el agotamiento de la vía judicial precedente.

2.3. Sujetos legitimados para la interposición del recurso

Al respecto, la norma constitucional establece que cualquier persona natural o jurídica está facultada para formular quejas por la violación de sus derechos fundamentales. Vale señalar que, al decir la norma “sus” derechos, son únicamente las personas individuales o colectivas agraviadas que pueden presentar la demanda, sea por sí mismas o a través de su representante legal.

2.4. Efectos de las sentencias

Como ya se adelantó (supra 2.2.1.), las resoluciones que dicta el Tribunal en esta materia están encaminadas a “observar” a la respectiva autoridad, es decir, el Tribunal pide a la autoridad rectificar el acto que viola un derecho. Esto –de formular observaciones– es una forma indirecta de decidir que provoca equívocos, impropio para un órgano cuyo fin es proteger los derechos consagrados en la Constitución.

3 FUNCIONES DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES EN ORDEN A LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER

En el Ecuador, el régimen seccional autónomo está conformado por los municipios en cada cantón y los consejos provinciales en cada provincia; son organismos de elección popular, universal y directa.

Las controversias que puedan suscitarse entre estos organismos seccionales y el Estado no caen dentro de la competencia del Tribunal de Garantías Constitucionales. Son materia de los Tribunales contencioso administrativo o fiscal, según el caso; también podría intervenir el Congreso Nacional. Este tipo de conflictos no son frecuentes en el Ecuador.

En el ámbito del gobierno seccional, el Tribunal, en última instancia, conoce los recursos interpuestos sobre las resoluciones dictadas por los concejos cantonales y los consejos provinciales respecto de la descalificación de sus miembros. Igualmente, resuelve los recursos interpuestos por los prefectos provinciales, alcaldes municipales y presidentes de los concejos cantonales respecto de su remoción;

Si un concejo cantonal o consejo provincial no puede funcionar por falta de quórum legal, debido a la inhabilidad o excusa de sus miembros, corresponde al Tribunal de Garantías llamar a los suplentes para que desempeñen tales cargos; si no los hubiera, los nombra de entre los candidatos constantes en las listas utilizadas en las elecciones populares.

En todos estos casos el Tribunal debe guiarse por las disposiciones y los procedimientos establecidos en las Leyes de Régimen Municipal y de Régimen Provincial.

4 OTRAS FUNCIONES DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Una función importante del Tribunal tiene que ver con el estado de emergencia nacional. En receso del Congreso, el presidente de la República debe notificar al Tribunal la declaratoria y la terminación del estado de emergencia; en el transcurso el Tribunal puede revocarlo *“si las circunstancias lo justificaren”*¹⁰. Como se comprenderá, esta posibilidad de revocatoria es importante para evitar que el titular del Ejecutivo dé un uso indebido al régimen jurídico de excepción.

Al Tribunal se le confieren otras facultades de menor significación, las que están contenidas en otros cuerpos legales, tales como la Ley de Elecciones, la Ley de Partidos Políticos y la Ley General de Bancos. Algunas de estas disposiciones, inclusive las que regulan el régimen seccional, deberían ser examinadas, para ver si guardan relación con el papel que corresponde al Tribunal y si es conveniente que éste intervenga en solucionar problemas secundarios, relacionados con el cumplimiento de la ley.

¹⁰ Art. 79, letra m, inciso final de la Constitución.

En materia de control de elecciones y de partidos políticos corresponde al Tribunal Supremo Electoral ejercer tales funciones. En materia de juicio político es exclusivamente el Congreso Nacional quien decide.

Nuevo proyecto de control de constitucionalidad

Habíamos hecho referencia a un proyecto que trae reformas sustanciales, cuya aprobación se espera. El texto es el siguiente:

DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Art.... el Tribunal Constitucional con Jurisdicción nacional tendrá su sede en Quito. Lo integran nueve vocales y sus respectivos suplentes. Durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos. La ley Orgánica determinará las normas para la organización, funcionamiento del Tribunal Constitucional y los procedimientos para su actuación.

Los vocales del Tribunal Constitucional que deberán reunir los mismos requisitos de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, estarán sujetos a las mismas prohibiciones.

Serán designados por el Congreso Nacional de la siguiente manera: tres de ternas enviadas por el Presidente de la República; tres de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia, de fuera de su seno; y, tres elegidos por la Función Legislativa, que no ostenten la dignidad de legisladores.

No serán responsables por los votos que emitan y por las opiniones que formulen en el ejercicio de las atribuciones propias de su cargo.

El Tribunal Constitucional elegirá de entre sus miembros un Presidente y un Vicepresidente que durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos.

Art.... compete al Tribunal Constitucional:

- 1. Conocer y resolver las demandas que se presentaren sobre leyes, decretos-leyes, decretos y ordenanzas, que fueren inconstitucionales por el fondo o por la forma, y suspender total o parcialmente sus efectos;*
- 2. Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de los actos administrativos de toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad conlleva la revocatoria, sin perjuicio que el órgano administra-*

tivo adopte las medidas necesarias para preservar el respeto a las normas constitucionales;

3. Conocer las resoluciones que denieguen los recursos garantizados en la Sección II "De las garantías de los Derechos" y los casos de consulta obligatoria o apelación previstos en el Recurso de Amparo;

4. Resolver respecto a las objeciones de inconstitucionalidad que haya hecho el Presidente de la República, en el proceso de formación de las leyes;

5. Dirimir los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución; y,

6. Ejercer las demás atribuciones que le confiera la Constitución.

Art.... la demanda de inconstitucionalidad podrá ser presentada por:

a) El Presidente de la República, en los casos previstos en el numeral 1° del Art....

b) El Congreso Nacional, previa resolución mayoritaria de sus miembros, en los casos previstos en los numerales 1°, 2° y 4° del mismo artículo;

c) La Corte Suprema de Justicia, previa resolución del Tribunal en pleno; en los casos previstos, en los numerales 1°, 2° y 5° del mismo artículo;

d) Los Consejos Provinciales o los Concejos Municipales en los casos previstos, en los numerales 2° y 5° del mismo artículo;

e) El Defensor del Pueblo en los casos previstos, en el numeral 3° del mismo artículo; y,

f) En los casos previstos en los numerales 1° y 2° del mismo artículo, a petición de mil ciudadanos; o, de cualquier persona, previo informe favorable del Defensor del Pueblo sobre la procedencia.