

# LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL EN EL ECUADOR: RETROSPECTIVA Y FUTURO

## CONSTITUTIONAL JUSTICE IN ECUADOR: PAST AND FUTURE

### HERNÁN SALGADO PESANTES

Doutor em Direito pela Universidade de Guayaquil, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Paris I, Sorbonne, Catedrático de Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica do Equador, Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Vice Presidente do Tribunal Constitucional do Equador, Advogado da República do Equador.

**SUMÁRIO:** 1. Evolución del control de constitucionalidad – 2. La “nueva” Constitución ecuatoriana de 1998 – 3. El Tribunal Constitucional en la Constitución codificada de 1998 – 4. Composición del órgano – 5. Atribuciones del Tribunal Constitucional – 6. Legitimación procesal – 7. Instrumentos procesales protectores de los derechos humanos – 8. Resumen de los caracteres básicos del control ecuatoriano – 9. El control de las normas antes de las reformas de 1996 – 10. Conclusión – 11. Bibliografía.

**RESUMO:** A mediados del siglo XX, la República de Ecuador adoptó el modelo kelseniano para el control de constitucionalidad, es decir, se dio esta función a un órgano específico denominado Tribunal de Garantías Constitucionales (modelo concentrado). Sin embargo, esta institución se desarrolló con varias deficiencias por diversas razones, la principal – que duró hasta 1995 – sus resoluciones no tenían un carácter definitivo, inapelable. Es interesante observar que en una primera etapa – conforme a la doctrina francesa – es el Congreso Nacional el único que puede revisar sus propias leyes y decidir sobre la inconstitucionalidad. El sistema de control fue objeto de algunas reformas constitucionales en busca de mejorarlo, hasta que en 1995 se reestructuró adecuadamente y se dio paso al Tribunal actual. El sistema es mixto, porque la Función Judicial puede – en los casos que resuelve – declarar inaplicable una norma jurídica si la encuentra incompatible con la Constitución, pero debe enviar al Tribunal para la decisión final con efectos *erga omnes*.

Entre las atribuciones del Tribunal están: conocer de las demandas de inconstitucionalidad de leyes y otras normas jurídicas; de actos administrativos inconstitucionales; la objeción o veto de un proyecto de ley por parte del presidente de la República por razones de inconstitucionalidad; dictaminar sobre la constitucionalidad de tratados y convenios internacionales de modo previo a la aprobación del Congreso; dirimir conflictos de competencia entre los órganos del Estado; y, en materia de protección de los derechos humanos corresponde al Tribunal resolver sobre los casos en que se niegan el hábeas corpus, el hábeas data y sobre la apelación de las acciones de amparo, éstas son muy numerosas y ocupan un alto porcentaje (en el año 2001 fueron el 82.1 de los casos).

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle de constitucionalidade, Tribunal Constitucional do Equador, reforma constitucional do Equador, competência do Tribunal Constitucional do Equador, proteção dos direitos humanos.

**ABSTRACT:** In the middle of the 20th century, the Republic of Ecuador adopted the Kelsenian model of constitutional control, i.e. this function was given to a specific body called the Tribunal of Constitutional Guarantees (concentrated model). Nevertheless, this institution developed with several deficiencies for various reasons. The main reason – which lasted until 1995 – was that its resolutions did not have a definitive and unappealable nature. It is interesting to observe that at first, as per French legal theory, the National Congress was the only one that could review its own laws and decide on unconstitutionality. The system of control was the subject of a few constitutional reforms in an attempt to improve it, until 1995 when it was adequately restructured and the current Tribunal was formed. The system is mixed, because the judicial function can – in the cases it tries – declare a legal rule inapplicable if it finds it to be incompatible with the Constitution, but it must sent it to the Tribunal for a final decision with effects in all cases.

The Tribunal's jurisdiction includes: taking cognizance of claims of unconstitutionality of laws and other legal rules; of unconstitutional administrative acts; objection or veto of a bill of law by the president of the Republic for reasons of unconstitutionality; deciding on the constitutionality of international treaties and agreements before approval by Congress; resolving conflicts of jurisdiction between State entities; and, in matters of human rights protection, the Tribunal is responsible for deciding on cases in which habeas corpus is denied, habeas data and appeals against writs of mandamus, which are quite numerous and are a high percentage of cases (in 2001, 82.1% of cases).

**KEY WORDS:** Control of constitutionality, Constitutional Tribunal of Ecuador, constitutional reform in Ecuador, jurisdiction of the Constitutional Tribunal of Ecuador, protection of human rights.

## 1. Evolución del control de constitucionalidad

En la Constitución ecuatoriana de 1945 hace su fugaz aparición el Tribunal de Garantías Constitucionales y, con todas las deficiencias que pudo tener, significa el primer ensayo del modelo kelseniano de control concentrado en América Latina. En esta región todos los Estados adoptaron el modelo norteamericano de control constitucional realizado por la Función Judicial.

Dicha sea la verdad, en el siglo XIX e inicios del siglo XX el control de constitucionalidad tuvo un desarrollo bastante limitado, no obstante haber sido contemplado ya en la Carta Política de 1851 y

recogido, especialmente, en la Constitución de 1906 y en la de 1929 que inauguró en el Ecuador la era del constitucionalismo social. Este control lo realizaba el Consejo de Estado (institución de origen francés), conjuntamente con el control de legalidad. En este punto, como en otros, no se siguió el modelo norteamericano.

Es a partir de 1945 que se intenta establecer una estructura específica para esta finalidad y se 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 Segunda República Española de 1931.

Además, es necesario saber que desde el siglo XIX hubo una particular influencia de la doctrina francesa que daba primacía al Poder Legislativo y al constituir las leyes la expresión *de la voluntad soberana*<sup>1</sup> – en la mejor concepción roussoniana – mal podía existir un órgano que se pronunciara de modo definitivo sobre la constitucionalidad de las leyes, esta decisión debía permanecer en el Congreso Nacional. Y, esta fue la principal deficiencia del Tribunal de Garantías Constitucionales: sus resoluciones sobre la inconstitucionalidad de una ley no tendrían un carácter definitivo, la Función Legislativa se reservaba esta atribución.

Con estos antecedentes la Constitución de 1945 determinó que el Tribunal de Garantías debía *formular observaciones* sobre aquellas normas jurídicas que sin tener el carácter de leyes 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 porque, según la misma Constitución, *Solo al Congreso corresponde declarar si una ley, decreto, reglamento, acuerdo, orden, disposición, pacto o tratado 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 numeral 5). En este precepto faltó precisar – como se hará después – que este quebrantamiento constitucional tiene que ver con la violación de un derecho fundamental. Por último, unido al control de constitucionalidad estuvo el de legalidad.

De este modo, con cierta ambigüedad, se buscó instaurar en el Ecuador el nuevo sistema de Justicia Constitucional (modelo kelseniano o europeo), creando un órgano específico para tal finalidad; lamentablemente la Constitución de 1945 y con ella el Tribunal de Garantías tuvieron una duración efímera. En 1946 se dio 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. Luego, la Constitución de 1967 reincorporó al Tribunal de Garantías Constitucionales pero sus atribuciones fueron disminuidas con relación al esquema de 1945.

## 2. La “nueva” constitución ecuatoriana de 1998

El 11 de agosto de 1998 entró en vigor la Constitución Política de la República del Ecuador, la cual fue expedida por la Asamblea Nacional Constituyente que se reunió en los primeros meses de 1998. En los medios académicos se ha discutido si es posible hablar de una “nueva” Constitución o si esta Carta Política sigue siendo la anterior de 1978-79, que fuera aprobado mediante referéndum.

Si bien esta cuestión es relativa y tiene que ver – sobre todo – con la historia

constitucional del Ecuador, sin embargo vale hacer algún breve comentario. Como antecedentes de la Asamblea están los hechos que alteraron el orden constitucional y llevaron al país a una etapa de enorme inestabilidad política, la cual se creía superada.

En febrero de 1997 el Congreso Nacional declaró cesante en sus funciones al presidente de la República (A. Bucaram) utilizando la causal de incapacidad mental, esta causal – junto a la incapacidad física – constaba en la Constitución, pero su procedimiento no fue establecido (quizá por no creérsela aplicable); luego, la sucesión presidencial estuvo matizada de incidentes hasta que el mismo Congreso designó a su presidente (F. Alarcón) como presidente de la República, dejando al margen a quien ocupaba legítimamente la vicepresidencia de la República, una dama que había sido elegida en sufragio universal formando binomio con el Sr. Bucaram.<sup>2</sup>

Frente a estos sucesos se pensó que era adecuado legitimar tanto la cesación – no destitución – del presidente Bucaram como la subrogación en calidad de “interino” (figura jurídica no existente en el texto constitucional) del presidente del Congreso. La legitimación se daría mediante una consulta popular, institución bastante utilizada en el Ecuador, especialmente en la década de los años 90. Además, se aprovecharía esta consulta para preguntar a la ciudadanía sobre otras cuestiones, una de ellas la relativa a la convocatoria de una *Asamblea Nacional con el exclusivo propósito de que reforme la Constitución...*<sup>3</sup>

Efectivamente, esta Asamblea Nacional realizó diversas reformas, ampliando muchas disposiciones e introduciendo otras, pero, en lo esencial, la Asamblea mantuvo no solo la estructura y los principios del texto constitucional de 1978-79, sino la

mayoría de sus normas. Por ello, en una disposición final la Asamblea se refirió a que la *presente Constitución codificada... que contiene reformas y textos no reformados de la actual, entrará en vigencia el día que se poseione el nuevo Presidente de la República en el presente año 1998...*

Creemos que es importante señalar que la Constitución vigente en el Ecuador no es realmente nueva, que sigue siendo la anterior o al menos es su prolongación actualizada. Las enmiendas o reformas constitucionales tienen su razón de ser en la necesidad de adecuar la normativa superior del Estado a los cambios experimentados o para profundizar una integración o para ratificar un tratado internacional. Sin embargo, no es razonable que la Constitución esté sujeta a intermitentes reformas en cortos períodos de tiempo, este modo de obrar denota inestabilidad política, peor aún si se pretende cambiar de Ley Superior.

Las solas causas que justifiquen la derogatoria de una Constitución, para reemplazarla por una nueva, sería que un país sufra una transformación profunda en sus instituciones jurídico-políticas o que la Carta Magna por ser centenaria sea indispensable remozarla en su totalidad. La vida constitucional de la mayoría de nuestros países latinoamericanos está jalonada por numerosas Constituciones que, generalmente, no traen cambios sustanciales sino que son meramente repetitivas. Es así como el Ecuador cuenta con 17 Constituciones desde que se separó de la Gran Colombia en 1830.

### 3. El tribunal constitucional en la constitución codificada de 1998

La Asamblea Nacional Constituyente de 1998 apenas modificó la estructura y las atribuciones del Tribunal Constitucional

ecuatoriano. Casi al final del texto constitucional en el Título XIII relativo a la supremacía, al control y a la reforma de la Constitución, constan las disposiciones del Tribunal Constitucional (Capítulo 2).

En primer lugar, se consagra el principio de la supremacía constitucional y se señala la conformidad que deben guardar con la Constitución *las normas secundarias y las demás de menor jerarquía*; careciendo de validez aquellas normas jurídicas que *de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones* (art. 272).

Luego pasa a referirse al sistema de control de constitucionalidad. Es importante señalar que el sistema ecuatoriano fue objeto de reformas constitucionales en los años de 1983, de 1992 y recientemente en 1996. A través de estas reformas se buscó corregir determinadas deficiencias, pero son las últimas las que tienden a unificar el sistema y a fortalecer al órgano bajo la escueta denominación de Tribunal Constitucional.

Para este breve ensayo examinaremos las nuevas disposiciones promulgadas el 16 de enero de 1996, al mismo tiempo que analizaremos el sistema tal como ha venido funcionando hasta el momento, sin dejar de referirnos a las anteriores reformas en lo que tengan de interés. Naturalmente, el nuevo sistema que quiere implantarse no estará completo hasta que se dicte la nueva Ley Orgánica del Tribunal, junto con otra legislación conexas indispensable.

#### 4. Composición del órgano

El Tribunal Constitucional está integrado por nueve miembros desde las reformas de 1996 (anteriormente eran once). Siempre – desde 1946 – se dispuso que exista un número igual de suplentes o alternos

para que sustituyan a los principales en casos de licencia por enfermedad u otra causa justificada o en caso de vacancia por renuncia o muerte.

Los principales como los respectivos suplentes son designados por el Congreso Nacional del modo siguiente:

- Dos miembros elegidos de ternas enviadas por el Presidente de la República;
- Dos de ternas remitidas por la Corte Suprema de Justicia, de fuera de su seno;
- El Congreso Nacional elige a dos miembros que no deben ser legisladores;
- Uno de la terna enviada por los alcaldes municipales y los prefectos provinciales;
- Uno de la terna remitida por las centrales de trabajadores y las organizaciones indígenas y campesinas de carácter nacional, legalmente reconocidas; y,
- Uno de la terna enviada por las cámaras de la Producción legalmente reconocidas.

Al respecto vale señalar que las reformas constitucionales de 1996 no pudieron superar una de las deficiencias que trajo la Constitución de 1978-79, relativa a que en la composición del Tribunal haya un representante de los trabajadores y un representante de las cámaras de la producción; por el contrario, con criterio político se incluyó – en 1998 – la participación de las organizaciones indígenas y campesinas en la elaboración de la terna de los trabajadores. En nuestro criterio, tal representación corporativa resulta extraña en un órgano donde no tienen cabida los criterios clasistas ni la

defensa de intereses profesionales, por legítimos que sean.

En cuanto a la votación con la que el Congreso elige a los miembros del Tribunal se dispone que sea con el voto favorable de la mayoría de los legisladores (mayoría absoluta). Esta votación se estableció con las reformas de la Asamblea en 1998, pues las reformas constitucionales de 1992 exigían el voto de las dos terceras partes de los legisladores – igual que para otros altos funcionarios – lo que en la práctica trajo dificultades. La votación de los dos tercios si bien impone que exista un consenso entre los legisladores acerca de la idoneidad de los candidatos, también presenta inconvenientes, sobre todo si hay que “negociar” el consenso.

*El período de duración* de los miembros del Tribunal es de cuatro años, lapso relativamente corto si se considera que el período para este tipo de órganos va entre los seis y doce años, con un predominio de nueve años. Existe la posibilidad de reelección. El constitucionalismo ecuatoriano se ha caracterizado por establecer períodos cortos para el ejercicio de la función pública, esto ha contribuido a la politización partidista en el caso de los órganos de justicia. Cabe recordar que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia duraban cuatro años, con las reformas de 1992 se aumentó a seis años y finalmente a partir de 1997 se estableció el carácter vitalicio y el sistema de cooptación, en un afán de cimentar la independencia de los jueces.

*Requisitos e incompatibilidades.* Para ser miembro del Tribunal Constitucional se debe reunir los mismos requisitos exigidos a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, es decir, además de la nacionalidad de origen y del goce de los derechos políticos, se exige el título de doctor en jurisprudencia, derecho o ciencias jurídi-

cas, ser mayor de 45 años y un ejercicio profesional con probidad notoria de la abogacía, de la judicatura o de la cátedra universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de 15 años.

Cabe señalar que las reformas constitucionales de 1992 unificaron los requisitos que debían llenar los miembros del Tribunal y sus suplentes, pues, anteriormente, con criterio político, se estableció que los representantes de los trabajadores y cámaras de la producción, de los 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.

En cuanto a las incompatibilidades, los miembros del Tribunal no pueden: ejercer la abogacía, desempeñar otro cargo público o privado con excepción de la docencia universitaria, tener funciones directivas en los partidos políticos o intervenir en contiendas electorales, mientras dure el ejercicio de sus funciones.

*Inmunidad.* Los miembros del Tribunal han gozado de amplia inmunidad, semejante a la de los legisladores, salvo el caso de delito flagrante que debía ser previamente calificado como tal por la Corte Suprema de Justicia. Las reformas de 1996 han limitado adecuadamente la inmunidad, reduciéndola a la inmunidad de fondo o irresponsabilidad jurídica: no son responsables por los votos que emitan ni tampoco por las opiniones que formulen en el ejercicio de su cargo.

## **5. Atribuciones del tribunal constitucional**

Por razones didácticas clasificaremos las atribuciones del Tribunal Constitucional

para analizarlas en el siguiente orden: a) inconstitucionalidad de normas jurídicas, b) inconstitucionalidad de actos administrativos, c) objeción presidencial de inconstitucionalidad a proyectos de ley, d) control previo de instrumentos internacionales, e) conflictos de competencia entre determinados órganos del Estado, y f) tutela de las garantías de los derechos humanos.

a) *Inconstitucionalidad de normas jurídicas*

La primera y esencial atribución que tiene el Tribunal Constitucional es la de ejercer el control de las leyes y de otras normas jurídicas que fueren demandadas como presuntamente inconstitucionales, lo que puede ser invocado respecto del fondo o contenido de la norma como de la forma o procedimiento que la generó. Se trata de la acción de inconstitucionalidad. Este control normativo, según el numeral 1 del Art. 276 de la Constitución, recae sobre: leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, ordenanzas, estatutos, reglamentos y resoluciones. Brevemente nos referiremos a esta selección de normas.

A partir de las reformas hechas por la Asamblea Constituyente, en 1998, se estableció la ley orgánica con una jerarquía – infraconstitucional – superior a la ley ordinaria, que tiene un procedimiento diferente en cuanto a votación se refiere (es aprobada, modificada o derogada con mayoría absoluta, mientras la ley común lo es con mayoría simple); igualmente, es la Constitución la que determina – de modo expreso – las materias que requieren de leyes orgánicas. Es decir, se recogen los principios que la doctrina exige para esta clase de leyes; anteriormente – en el Ecuador – las llamadas leyes orgánicas lo eran

sólo de nombre, sin distinción ninguna con las demás leyes.<sup>4</sup>

En cuanto a los decretos-leyes su origen es el siguiente. En el Ecuador, el Presidente de la República puede enviar al Congreso un proyecto de ley calificado de urgencia en materia económica, en tal circunstancia el Congreso tiene un plazo perentorio de treinta días, contados a partir de su recepción, para discutirlo y aprobarlo, modificarlo o negarlo. Si este plazo transcurre y el Congreso no se ha pronunciado, el Presidente promulga su proyecto como decreto-ley. Sin embargo, el Congreso puede en cualquier tiempo modificarlo o derogarlo, lo que en la práctica no ha ocurrido. Para evitar algunos excesos que se dieron en el pasado la norma constitucional dispone que el titular del Ejecutivo sólo puede enviar un proyecto a la vez y esperar que se concluya el procedimiento; la excepción está dada cuando se decreta el estado de emergencia.<sup>5</sup>

Respecto de los decretos, resoluciones y acuerdos, éstos pueden provenir de los diversos órganos del Estado, si bien es el Ejecutivo quien mayor uso hace de esta clase de normas con fines administrativos. Y, es aquí que surgen algunos problemas cuando los decretos, resoluciones y acuerdos no tienen un contenido general y abstracto – semejante al de la ley – sino que ostentan un carácter concreto e individual, que les identifica con los actos administrativos. En estos casos ya no es una cuestión de inconstitucionalidad sino de legalidad – violación de ley –, sólo indirectamente se violaría la Constitución, en consecuencia este control corresponde a la esfera de lo contencioso administrativo. Esta cuestión, unida a la segunda atribución del Tribunal Constitucional – sobre actos administrativos – (*infra*), son fuente de complicaciones para el Órgano de control.

Las ordenanzas son las normas que emanan de los regímenes seccionales de elección popular como los municipios y los consejos provinciales. El estatuto ha sido incorporado entre las normas en los años noventa y su utilización es limitada; una ley ecuatoriana (Ley de Modernización de 1993) delegó al Ejecutivo que dictara *disposiciones normativas de tipo administrativo dentro del ámbito del Gobierno Central* para fusionar, reorganizar y suprimir determinadas entidades públicas de acuerdo con lo prescrito por dicha Ley, asimismo se facultó al Ejecutivo para regular *la estructura, funcionamiento y procedimientos de todas sus dependencias y órganos administrativos* para lo cual debía expedir un decreto ejecutivo. Fue este decreto ejecutivo que tomó el nombre de estatuto.<sup>6</sup>

En lo relativo a los reglamentos vale decir que la reforma constitucional de 1992 los eliminó del control normativo por considerar que, generalmente, se los da en aplicación de una ley por lo cual los reglamentos son materia de un control de legalidad más que de constitucionalidad. Sin embargo, la reforma de 1998 volvió a incluirlos.

Respecto de los tratados y convenios internacionales, éstos no figuran en este grupo de normas por cuanto tienen – como se verá (*infra*) – un procedimiento de control previo para determinar su constitucionalidad antes de su aprobación o ratificación por la Legislatura.

#### b) *Inconstitucionalidad de actos administrativos*

La segunda atribución del Tribunal Constitucional es la de declarar, cuando proceda, la inconstitucionalidad de los actos administrativos de toda autoridad pública, dicha declaratoria conlleva la revocatoria

del acto. Quizá esta atribución es la más conflictiva en cuanto no se inscribe en la naturaleza del control de constitucionalidad, sino que corresponde al ámbito de lo contencioso administrativo que precautela el principio de legalidad. Mucho se ha discutido y se seguirá debatiendo con miras a eliminar esta atribución que no existió antes de la reforma de 1996.

#### c) *Objeción de inconstitucionalidad a proyectos de ley*

Esta atribución tiene que ver con el control previo, se refiere a la objeción de inconstitucionalidad que hace el presidente de la República a un proyecto de ley aprobado por el Congreso y que le fuera enviado para su sanción. Hecha la objeción de inconstitucionalidad en forma total o parcial al proyecto de ley, el presidente de la República debe enviarlo al Tribunal para que éste se pronuncie – mediante un dictamen – dentro de un plazo de treinta días.

De confirmarse la inconstitucionalidad total, el proyecto de ley deberá ser archivado; si la inconstitucionalidad fuere parcial el Tribunal lo remite al Congreso para que realice las enmiendas necesarias y regrese dicho proyecto a recibir la sanción presidencial. En caso contrario, si el Tribunal desecha la inconstitucionalidad corresponde al Congreso disponer la promulgación del proyecto de ley. Esta es una de las pocas veces en que la Legislatura ordena directamente la promulgación.<sup>7</sup>

En el Ecuador se había dejado de lado este control previo de las leyes, no obstante que fue establecido oportunamente en la Constitución garciana de 1869 y en las posteriores, para entonces se dispuso que fuera la Corte Suprema de Justicia la que realizara este control de constitucionalidad. Las reformas de 1996 incorporaron nueva-



mente el precepto, después de que en la década anterior se habían producido conflictos, pues quedaba en la voluntad del presidente de la República decidir si un proyecto de ley era inconstitucional.

*d) Control previo de instrumentos internacionales*

Esta atribución también está vinculada con el control previo de constitucionalidad, lo cual es necesario hacerlo antes de que el Congreso apruebe o ratifique un tratado o convenio internacional que luego deberá ser cumplido por el Estado. Para poner en práctica este control el presidente de la República envía el tratado o convenio al Tribunal Constitucional para que éste examine si el instrumento contiene cláusulas que contradigan las normas de la Constitución o si está en armonía con ella. Para esto el Tribunal emite un dictamen que será enviado al Congreso Nacional.

En el caso de que sea necesario efectuar una reforma constitucional para aprobar un tratado o convenio, primero deberá hacerse dicha reforma y luego proceder a la aprobación. En la actualidad, no son todos los instrumentos internacionales que deben ser aprobados por la Función Legislativa como ocurría tradicionalmente; a partir de las reformas de 1998 las disposiciones constitucionales señalan cuáles son los instrumentos internacionales que por su especial contenido deben ser aprobados por el Congreso, dejando otros de menor trascendencia o complejidad a la aprobación directa del presidente de la República.<sup>8</sup>

*e) Conflictos de competencia entre determinados órganos del Estado*

Las tantas veces mencionadas reformas constitucionales de 1996 introdujeron una

importante atribución que no había sido considerada anteriormente: corresponde al órgano de control de la constitucionalidad *dirimir conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución*.<sup>9</sup> Esta materia que ha sido muy común en los Estados de estructura federal, en los Estados unitarios ha tenido menor incidencia y esta es, entre otras, la razón de que no se le haya prestado atención en el Ecuador.

En un primer momento, esta atribución que parecía bastante amplia fue limitada por la propia Constitución al establecer que solamente los municipios y consejos provinciales podían interponer la respectiva acción procesal, dejando al margen a los demás órganos del Estado y particularmente a los tres clásicos poderes entre los cuales se suscitan las pugnas de mayor gravedad. Esta limitación fue corregida luego, hoy pueden acudir al Tribunal: el presidente de la República, el Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia, consejos provinciales y municipios.<sup>10</sup>

*f) Tutela de las garantías de los derechos humanos*

En materia de derechos humanos el Tribunal Constitucional siempre tuvo un papel relevante desde su estructuración en 1945, a ello se debe incluso su denominación de Tribunal de Garantías Constitucionales. De acuerdo a la normativa vigente el Tribunal debe conocer y resolver de modo definitivo aquellos casos en los cuales los jueces niegan las acciones de hábeas corpus, de hábeas data y de amparo. Asimismo, la norma constitucional permite que en el amparo pueda haber apelación ante el el Tribunal, es decir, que la parte demandada contra quien se hace valer el amparo tiene la facultad de apelar, ocu-

rriendo en la práctica – muchas veces – que el Tribunal revoca el amparo concedido por el juez inferior.<sup>11</sup>

En resumen, en materia de derechos humanos el Tribunal se convierte en una especie de segunda y definitiva instancia. Por la importancia de la protección de los derechos humanos, desarrollaremos las garantías en forma separada.

Por último, el Tribunal Constitucional tiene algunas otras atribuciones que le confieren las leyes, particularmente: a) la Ley de Elecciones – que será sustituida – para disponer que se realicen las elecciones municipales y provinciales en caso de omisión de las autoridades electorales que conforman el Tribunal Supremo Electoral; y, b) según la obsoleta Ley de Régimen Municipal y la Ley de Régimen Provincial, el Tribunal debe conocer – en última instancia y por apelación – las resoluciones que los órganos seccionales (Municipios y Consejo Provinciales) dicten respecto de la incapacidad, inhabilidad o incompatibilidad (aspectos de calificación) y de excusas tanto de concejales municipales y de consejeros provinciales; igualmente conoce los recursos interpuestos por los prefectos provinciales y los alcaldes municipales respecto de su remoción, además de otras cuestiones secundarias establecidas en dichas leyes.

## 6. Legitimación procesal

Es oportuno hacer referencia a la cuestión de quiénes pueden interponer una acción o solicitar el dictamen del Tribunal, para que éste desarrolle sus competencias. Con excepción de la Constitución de 1945, en el Ecuador no se estableció una legitimación especial para activar el control de constitucionalidad; cualquier ciudadano podía ejercitar la acción de inconstitucionalidad y demandar la suspensión de una ley u otra norma jurídica.

Algunos 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 estuvo sucediendo. Muchas veces, al demandar la suspensión de normas presuntamente 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.

Esta experiencia ha llevado a adoptar restricciones en esta materia y proceder como ocurre en la mayoría de países europeos y algunos de Latinoamérica. La legitimación procesal ha quedado establecida de la siguiente manera:

Esta experiencia ha llevado a adoptar restricciones en esta materia y proceder como ocurre en la mayoría de países europeos y algunos de Latinoamérica. La legitimación procesal ha quedado establecida de la siguiente manera:

- En los casos de inconstitucionalidad de leyes y de otras normas jurídicas pueden presentar la demanda: el presidente de la República, el Congreso Nacional (previa resolución de la mayoría de sus miembros), la Corte Suprema de Justicia (previa resolución del pleno de este Tribunal), mil ciudadanos o cualquier persona, previo informe favorable del Defensor del Pueblo sobre la procedencia de la acción;
- Respecto de los actos administrativos inconstitucionales corresponde: al Congreso, a la Corte Suprema, a los consejos provinciales y concejos municipales, a mil ciudadanos o a cualquier persona en los términos arriba señalados;
- En el caso de un proyecto de ley objetado como inconstitucional por el presidente de la República, el mismo presidente tiene la obligación de pedir el dictamen al Tribunal Constitucional;

- igual deber tiene en relación con los tratados o convenios internacionales;
- En los casos en los cuales se niegue el hábeas corpus, el hábeas data o el amparo y, también, para la apelación de este último, pueden intervenir las partes interesadas o el Defensor del Pueblo;
  - En los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución pueden acudir al Tribunal, como ya se dijo, el presidente de la República, el Congreso Nacional, la Corte Suprema, los consejos provinciales y los concejos municipales.

Anteriormente, el Organo de control constitucional podía proceder de oficio. La experiencia 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 (a partir de las reformas del año de 1992). Hoy el Tribunal Constitucional no puede actuar de oficio.

### **7. Instrumentos procesales protectores de los derechos humanos**

Las reformas constitucionales de 1996 introdujeron las acciones de amparo y de hábeas data como garantías procesales de los derechos de la persona, además se creó la defensoría del pueblo como una garantía extraprocesal. Para establecer estas instituciones se tuvo muy en cuenta la doctrina generalmente aceptada sobre estas materias. Junto a esta garantías de los derechos está el hábeas corpus de larga tradición en todos los países y que la Constitución ecuatoriana lo señala como un recurso.

Es importante señalar que las reformas de 1996 introdujeron en la Constitución el siguiente precepto, necesario para una tu-

tela eficaz: *Los derechos y garantías consagrados en esta Constitución son plenamente aplicables e invocables ante cualquier juez, tribunal o autoridad pública.*

#### *El hábeas corpus en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*

Entre los derechos de la persona, consagrados por el constitucionalismo ecuatoriano desde los inicios de la República, constaron el derecho a la libertad física y el de no ser detenido ni preso sino de conformidad con lo dispuesto por la ley. Para garantizar estos derechos, a fines del siglo pasado, se estableció en el Código de Procedimiento Penal un recurso de amparo que sería denominado amparo de libertad, pero que posteriormente se lo conocerá más como “hábeas corpus judicial” para diferenciarlo del otro hábeas corpus que se instituirá en la Constitución.

El amparo de libertad o hábeas corpus judicial se mantuvo en el cuerpo procesal penal y está vigente. Puede interponerlo cualquier persona detenida que considere que su privación de libertad no cumple con los requisitos constantes en el mismo. El Código de Procedimiento Penal, en su artículo 458, establece que el recurrente detenido acudirá al juez superior de aquel que dispuso la privación de libertad; la petición se hará por escrito. El juez ordenará de inmediato la presentación del detenido o preso en audiencia, cuyas actas serán firmadas por el juez, el secretario y el recurrente.

El juez resolverá en un plazo de cuarenta y ocho horas y en caso de encarcelamiento ilegal ordenará de inmediato la libertad; el juez que dispuso la detención ilegal será sancionado con la destitución.

El hábeas corpus con jerarquía constitucional aparece en la Carta Política de 1929,

que trajo, además, los nuevos derechos económicos y sociales. En las Constituciones posteriores se dará al hábeas corpus un desarrollo casi reglamentario que será compartido con la Ley de Régimen Municipal, debido a que la autoridad ante quien se presenta el recurso es el Alcalde municipal, siendo ésta la diferencia con el “hábeas corpus judicial” y una característica muy propia del hábeas corpus ecuatoriano.

El Alcalde es la autoridad máxima del Concejo Municipal, él y los concejales son de elección popular. La división territorial de la República comprende provincias, cantones y parroquias; los concejos municipales existen en todos los cantones. La tradición histórica de los municipios, de adhesión a la libertad y de identificación con las causas populares, influyó para que se instituya que el recurso de hábeas corpus debe ser interpuesto ante las autoridades municipales. Este sistema, que como todos tiene sus ventajas y desventajas, ha venido funcionando en el Ecuador por siete décadas.<sup>12</sup>

La Constitución vigente, que sobre este punto varía muy poco de las anteriores, regula al hábeas corpus de la siguiente manera:

Toda persona que crea estar ilegalmente privada de su libertad puede interponer el hábeas corpus ante el Alcalde bajo cuya jurisdicción se encuentre o ante quien haga sus veces; si no puede hacerlo por sí misma, lo hará por interpuesta persona sin necesidad de mandato escrito. El Alcalde dispondrá inmediatamente que el reclamante sea conducido a su presencia y se exhiba la orden de privación de la libertad, lo cual debe ser obedecido sin observación ni excusa por los funcionarios del lugar de detención.

Una vez conocidos los antecedentes, el Alcalde ordenará la inmediata libertad del

recurrente si no se presenta al detenido o no se exhibe la orden, *o si esta no cumpliera los requisitos legales, o si se hubieren cometido vicios de procedimiento o, en fin, si se hubiere justificado el fundamento del recurso*. El Alcalde destituirá inmediatamente, sin más trámite, al funcionario o empleado que no cumpla la orden y comunicará la destitución a los organismos pertinentes (Contraloría y al que deba nombrar al reemplazante). Para que el funcionario o empleado destituido pueda reclamar ante la Justicia es necesario que deje en libertad al detenido y que plantee su reclamo dentro de los ocho días de notificado con la destitución del cargo.

En el hábeas corpus constitucional se ha criticado, por su imprecisión, a las dos últimas causales que darían lugar a la libertad del recurrente.

La relativa a *si se hubiere cometido vicios de procedimiento* es muy general; este precepto tendría que interpretarse en conformidad con el Código de Procedimiento Penal, con la norma que enumera las solemnidades sustanciales cuya omisión genera la invalidez procesal y aquella disposición según la cual no se tomará en cuenta la falta de una solemnidad sustancial, cuando no hubiere influido en la decisión de la causa. Esto significa que no todos los vicios de procedimiento pueden dar lugar a la libertad de un encausado, pues si la omisión está desvinculada de la orden de detención, ésta no se verá afectada. Además, como señala la propia Constitución, no puede sacrificarse la justicia por la sola omisión de formalidades.

La otra causal *si se hubiere justificado el fundamento del recurso* da un amplio margen de discrecionalidad al juzgador por su imprecisión. Como es sabido, en el derecho procesal los fundamentos de la acción o de la excepción deben justificarse

estrictamente y la justificación presupone actuar pruebas válidas, apelar a medios legales de convicción valederos para el juez, pero tales medios de pruebas no pueden correr el riesgo de la generalidad que afecta a este precepto constitucional. Al menos debía señalarse que se admitirá el hábeas corpus si se hubiere justificado *legalmente* el fundamento del recurso.

Por último, cabe señalar que el derecho a la libertad que garantiza el hábeas corpus está concebido en el texto constitucional así:

*Nadie será privado de su libertad sino por orden escrita de juez competente, en los casos, por el tiempo y con las formalidades prescritas por la ley, salvo delito flagrante, en cuyo caso tampoco podrá mantenerse detenido sin fórmula de juicio, por más de veinticuatro horas. Se exceptúan los arrestos disciplinarios previstos por la ley dentro de los organismos de la fuerza pública. Nadie podrá ser incommunicado.*<sup>13</sup>

#### *La acción de amparo y sus características*

La Constitución ecuatoriana introdujo con mucha amplitud la acción de amparo, la cual puede ser utilizada sin necesidad de que se agoten otras vías judiciales o administrativas, es decir no tiene un carácter residual; tampoco se establece que esta acción procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial. Esta falta de delimitación del amparo ha contribuido al abuso de esta acción, en contradicción con su naturaleza extraordinaria. Lo que sí señala claramente el texto constitucional es que no se puede utilizar esta acción respecto de las decisiones judiciales adoptadas en un proceso.

El amparo lo puede presentar cualquier persona, si bien la norma constitucional no precisa, se entiende que también las personas jurídicas colectivas lo pueden utilizar con respecto de la violación de aquellos derechos que les corresponde (patrimoniales, debido proceso, etc.) Este aserto se confirma al examinar los antecedentes legislativos de discusión que se dio sobre este punto.

También se ha concedido el amparo, no sólo contra las acciones u omisiones de la autoridad pública sino, contra los particulares pero en forma limitada *cuando su conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso*. Además, el amparo procede contra aquellas personas *que presten servicios públicos o actúen por delegación o concepción de una autoridad pública*.<sup>14</sup>

En lo esencial, la acción de amparo prevista en la Constitución vigente protege a las personas de la violación de un derecho fundamental, consagrado en la propia Carta Política en un instrumento internacional sobre derechos humanos del cual el Ecuador sea parte; la violación al derecho se ocasiona por un acto u omisión ilegítimos de una autoridad pública que pueda causar, de modo inminente, un daño grave.

Al ser el amparo una acción preferente y sumaria, quien la interpone debe solicitar o requerir *la adopción de medidas urgentes destinadas a cesar, evitar la comisión o remediar inmediatamente las consecuencias de un acto u omisión ilegítimos...*

En la práctica, lo señalado anteriormente no se cumple en muchos casos en que se recurre a la acción de amparo, el peticionario no solicita la adopción de ninguna medida urgente, lo que significa que la situación *sub júdice* no sería de aquellas que tienen la garantía del amparo constitucional. De todas maneras, habría

que examinar en cada caso concreto si procede la adopción de medidas urgentes y cuáles deben ser éstas.

Generalmente, el Tribunal tiene como criterio de orientación el relacionar la urgencia con la inminencia y gravedad del daño que va a causarse o ya se causó. Al no precisarse en la respectiva Ley el tiempo durante el cual puede presentarse una acción de amparo existen casos antiguos que han ocurrido hace dos y más años, en los cuales se establece que no puede haber inminencia en el daño ni tampoco hubo urgencia para evitar que se deriven consecuencias gravosas del acto u omisión de la autoridad.<sup>15</sup>

En cuanto a algunas cuestiones de procedimiento vale señalar que la Ley prohíbe que se presente más de una acción de amparo sobre la misma materia y con el mismo objeto; con esta finalidad se dispone que el peticionario declare bajo juramento, en el libelo de demanda, que no ha presentado otro amparo sobre la misma materia y objeto ante otro juez o tribunal.

Esta acción, se pensó, que debía ser interpuesta ante jueces especializados pero hasta que esto sea posible la Ley dispone que son competentes todos los jueces de lo civil o tribunales de instancia; a los jueces penales se les da competencia para conocer el amparo en los días feriados o fuera de los horarios de atención de los juzgados e incluso en circunstancias excepcionales que deberán ser invocadas por el peticionario y calificadas por el juez.

Una cuestión importante para que proceda la acción de amparo es la de determinar si dicha acción se interpuso en la circunscripción territorial donde el acto, pretendido ilegítimo, produce o va producir efectos, independientemente del lugar donde la autoridad expide la resolución.

Como es natural, para esta acción todos los días son hábiles y ningún juez puede

inhibirse ni la parte pasiva puede crear incidentes; asimismo no pueden ser aplicadas las normas procesales que retarden el despacho rápido de la acción de amparo o, menos todavía, que se le opongan.

Presentada la acción de amparo el juez *convocará de inmediato a las partes, para oír las en audiencia pública dentro de las veinticuatro horas subsiguientes y, en la misma providencia, de existir fundamento ordenará la suspensión de cualquier acto que pueda traducirse en violación de un derecho.*<sup>16</sup>

La norma constitucional dispone que el juez dicte resolución dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, y esta resolución debe ser cumplida, sin perjuicio de la apelación que pueda hacerse ante el Tribunal Constitucional. Las autoridades o personas que incumplen las resoluciones son objeto de sanciones, concretamente, la Ley establece la indemnización de los perjuicios que el incumplimiento cause al peticionario.

Finalmente, se debe indicar que en el Ecuador existe un elevado número de amparos que congestionan grandemente el trabajo del Tribunal Constitucional, es decir, hay un abuso de este procedimiento.

#### *La acción de hábeas data*

Como se dijo, las garantías de los derechos siguen las orientaciones dadas por la doctrina, así sucede con la acción de hábeas data que establece el derecho de toda persona para *acceder a los documentos, bancos de datos e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, así como a conocer el uso que se haga de ellos y su propósito.*<sup>17</sup>

Además, se puede pedir la actualización, rectificación, eliminación o anulación

de aquellos datos que fueren erróneos o afectaren los derechos de la persona interesada; esta petición se hace ante el funcionario respectivo y de no obtener una resolución favorable se acude al juez. Todo perjuicio ocasionará una indemnización y la Ley prescribe que habrá destitución respecto de los funcionarios públicos que se nieguen a cumplir con las resoluciones que expidan los jueces o tribunales.

La Ley dispone que no será aplicable el hábeas data en aquellos casos en que se afecte el sigilo profesional, o cuando pueda obstruir la acción de la justicia, o si los documentos solicitados tienen el carácter de reservados por razones de seguridad nacional.

#### *El defensor del pueblo*

La nueva institución de la Defensoría del Pueblo busca promover y patrocinar las garantías de hábeas corpus y la acción de amparo cuando una persona le solicita; asimismo, le corresponde defender y excitar la observancia de los derechos constitucionales consagrados en la Carta Magna. También cuida de la calidad de los servicios públicos.

Esta institución goza de independencia y autonomía económica y administrativa, al defensor se le da fuero e inmunidad en los mismos términos que los legisladores y dura cinco años en sus funciones, pudiendo ser reelegido por una sola vez. El Congreso Nacional elige al defensor, quien debe reunir los mismos requisitos exigidos para los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, *con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, luego de haber escuchado a las organizaciones de derechos humanos legalmente reconocidas*.<sup>18</sup>

La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo promulgada el 30 de febrero de

1997 regula su funcionamiento y establece los trámites y los procedimientos para garantizar los derechos humanos.

### **8. Resumen de los caracteres básicos del control ecuatoriano**

En síntesis el sistema de control constitucional ecuatoriano tiene las siguientes características:

#### *a) Concentrado y difuso*

Al ser creado el Tribunal de Garantías Constitucionales, desde su primera aparición en 1945, se tuvo la intención de establecer un control concentrado siguiendo el modelo kelseniano, sin embargo, por diversas razones no se consiguió este propósito.

Una modalidad de control difuso, que va a acompañar al Tribunal hasta el momento actual, se concretó en la Constitución de 1967 cuando se dispuso que *la Corte Suprema – en los casos particulares de que tuviere conocimiento – puede declarar inaplicable cualquier precepto legal contrario a la Constitución* (art. 206). Naturalmente, los efectos de esta declaración fueron inter partes, su fuerza obligatoria quedaba limitada a las causas en que dicha inaplicabilidad era pronunciada.

Decíamos que esta modalidad de control difuso se mantendrá hasta hoy, con la única diferencia de que esta potestad de la Corte Suprema se amplió a cualquier juez o tribunal y, además, pueden proceder no solo a petición de parte sino también de oficio (Art. 274 de la Constitución vigente). Sobra señalar que estos casos son puestos en conocimiento del Tribunal Constitucional a fin de que los resuelva con carácter general y obligatorio.

De lo expuesto se deduce que en el Ecuador – como ocurre en otros países – existe un sistema de carácter mixto, donde se conjuga el modelo concentrado con el difuso, si bien este último opera en menor medida.

#### b) *Abstracto y concreto*

La jurisdicción constitucional ecuatoriana combina el control abstracto con el concreto. Cuando se trata del control constitucional de leyes y de otras normas jurídicas corresponde al Tribunal realizar un control en un plano abstracto, en cambio es concreto cuando se demanda la inconstitucionalidad de actos administrativos o cuando el Tribunal conoce la apelación de un amparo o la denegación de un hábeas corpus o hábeas data.

Por otro lado, es obvio que un control concreto tiene lugar en aquellos casos en que los jueces, los tribunales y la Corte Suprema de Justicia conocen y declaran inaplicable un precepto legal contrario a la Constitución, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido.

#### c) *Previo y a posteriori*

Como se examinó, el texto constitucional vigente, establece el control de constitucionalidad tanto previo como a posteriori,

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

Las reformas de 1996 reincorporaron el control previo: el Tribunal deberá resolver

sobre las objeciones de inconstitucionalidad que haya hecho el Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes.

#### *Efectos de las sentencias*

Las resoluciones que dicta el Tribunal en materia de inconstitucionalidad de leyes y demás normas jurídicas no tienen efectos retroactivos, igual que la inconstitucionalidad de actos administrativos, los cuales son revocados. Las resoluciones y dictámenes que pronuncia son de carácter definitivo e inapelable. Una vez promulgadas las resoluciones en el Registro Oficial entran en vigor y dejan sin efecto las normas jurídicas o el acto declarado inconstitucional.

### **9. El control de las normas antes de las reformas de 1996**

Como un dato de interés – complementario de la evolución señalada al comienzo – vale recordar que una de las mayores deficiencias de la Constitución de 1978-79 fue establecer que el Tribunal someta su decisión a resolución del Congreso Nacional o en receso de éste al Plenario de las Comisiones Legislativas. Es decir, correspondía al órgano Legislativo dictar resoluciones de carácter definitivo en materia de leyes u otras normas consideradas inconstitucionales por el Tribunal. Debido a esta singular organización no faltaron autores extranjeros que confundieron al Tribunal de Garantías Constitucionales con un ombudsman colectivo.

Recuérdese que 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 inconstitucional. La experiencia vivida en el Ecuador, especialmente en la década de los ochenta, confirma el aserto del jurista vienés.

Las reformas de 1992 atenuaron en algo esta situación, pero mantuvieron al Tribunal 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, a la cual el Tribunal debía someter su decisión (en el caso de suspensión de leyes u otras normas) en el plazo máximo de ocho días. La resolución de la Sala Constitucional era definitiva y de efectos generales.

Si bien fue preferible que esta Sala de la Corte Suprema resuelva la inconstitucionalidad de una ley, en lugar del Congreso o del Plenario de las Comisiones Legislativas, sin embargo no era la solución adecuada. En vez de fortalecer al Tribunal se estableció un sistema de control híbrido, en el cual la Sala Constitucional y el Tribunal de Garantías iban, incluso, a ponerse en flagrante contradicción.

## 10. Conclusión

El Tribunal Constitucional ecuatoriano en el contexto de las instituciones políticas ocupa un lugar independiente, no vinculado a la Función Judicial, con la especificidad de ser el órgano máximo de control de la constitucionalidad. Si el ámbito de su acción es diferente, su jerarquía es igual a la de los tres clásicos poderes del Estado y su naturaleza es jurisdiccional.

La justicia o jurisdicción constitucional viene cumpliendo en el Ecuador un relevante papel tanto en la protección de los derechos humanos, como en la función que

le es inherente de control de la constitucionalidad de las leyes y otras normas jurídicas. La reestructuración del Tribunal Constitucional, a partir de la reforma de 1995 y recogida por la Constitución codificada en 1998 – que se encuentra vigente –, fue positiva y ha permitido el fortalecimiento de la institución.

En el difícil e inestable contexto político del Ecuador, el Tribunal Constitucional debe seguir trabajando desde la perspectiva jurídica para vigorizar las bases del Estado social de derecho, democrático por naturaleza y, por lo mismo, protector de los derechos humanos.

## 11. Bibliografía

- BORJA CEVALLOS, Rodrigo, *Derecho Político y Constitucional*, 2. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- BORJA Y BORJA, Ramiro, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, Quito, s.e., 4 vols., 1979.
- LARREA HOLGUÍN, Juan, *Derecho Constitucional Ecuatoriano*, 6. ed. actualizada, 2 vols. Quito, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1999.
- SALGADO PESANTES, Hernán, *Lecciones de Derecho Constitucional*, A.E.D '96, Editorial Florencia, Quito, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Instituciones Políticas y Constitución del Ecuador*, Quito, ILDIS, 1987. (Agotado)
- \_\_\_\_\_. *El régimen de excepción y los Derechos Humanos en la actual Constitución del Ecuador*, en la obra colectiva "La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", San José, Costa Rica, 1994, p. 491-500.
- \_\_\_\_\_. *El Modelo Kelseniano de Control de la Constitucionalidad* en Memorias del Seminario "Jurisdicción Constitucional y Control de Constitucionalidad", Quito, ILDIS, 1992. (Reproducido en Revista Ruptura de la AED, N.º 38 de 1995, p. 11-24).
- \_\_\_\_\_. *El Tribunal de Garantías Constitucionales: elementos para su reestructura-*

- ración, en la obra colectiva “La Reforma de la Constitución”, Quito, Ildis-Jurispuce, 1988, p. 193-227.
- TOBAR DONOSO, Julio, *Desarrollo Constitucional del Ecuador*, Quito, Editorial Ecuatoriana, 1936.
- TORRES, Luis Fernando, *El Control de Constitucionalidad en el Ecuador*, Quito, Edipuce, 1987.
- TRABUCCO, Federico, *Constituciones de la República del Ecuador*, Quito, Editorial Universitaria, 1975.
7. Arts. 276 número 4, 277 inciso 7 y 154 de la Constitución.
8. Arts. 276 número 5, 277 inciso 7, 161 y 162 de la Constitución.
9. Art. 276 número 6. En un primer momento, esta atribución que parecía bastante amplia fue limitada por la propia Constitución al establecer que solamente los municipios y consejos provinciales podían presentar la respectiva acción procesal, dejando al margen a los demás órganos del Estado y especialmente a los tres clásicos poderes entre los cuales se suscitan las pugnas de mayor gravedad.
10. 7 inciso 8 de la Constitución.
11. Art. 276 número 3 y Art. 95 inciso 6 de la Constitución.
12. En las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente (1998) se discutió sobre si debía tramitarse el hábeas corpus ante un juez de la Función Judicial, al no aceptarse esta tesis se pensó en una alternativa: podía presentarse – opcionalmente – ante el alcalde o ante un juez, tampoco fue aceptado. La razón es que se ha arraigado la tradición de que el hábeas corpus constitucional lo conoce el alcalde y la práctica ha sido más bien positiva. Ahora, con la posibilidad de apelar ante el Tribunal Constitucional si el alcalde niega el hábeas corpus el procedimiento se afianza.
13. Art. 24 número 6 de la Constitución. El hábeas corpus consta en el Art. 93, *ibidem*. La Ley de Régimen Municipal también repite la disposición constitucional pero sin actualizarla.
14. Art. 95 incisos tercero y primero, respectivamente, de la Constitución.
15. La Ley que regula esta y las demás garantías se denomina Ley del Control Constitucional, promulgada el 2 de julio de 1997, al momento está en revisión y se espera que el Congreso dicte una nueva Ley Orgánica acorde con las actuales disposiciones.
16. Art. 95, inciso quinto de la Constitución.
17. Art. 94 de la Constitución.
18. Art. 96 de la Constitución.

### NOTAS

1. El Art. 1 del viejo Código Civil define: “La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”.

2. Podríamos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el trastorno político ocurrido en 1997 ha marcado la pauta para los años posteriores; en enero del 2000 se vuelve a destituir a un presidente de la República (Y. Mahuad) aunque en esta vez primó el buen sentido de dar paso al vicepresidente. Lamentablemente los factores socio-económicos y políticos que predominan en el Ecuador de hoy abonan el terreno de la inestabilidad.

3. Tanto la denominación de Asamblea Nacional y no de Constituyente como la limitación que se le imponía causó polémica y dio lugar a intensos debates; el temor gubernamental fue de que la Asamblea se enfrentara con los poderes del Estado – lo que a la postre ocurrió – y por eso se limitaban sus atribuciones a reformar la Constitución.

4. Artículos 142 y 143 de la Constitución.

5. Artículos 155 y 156 de la Constitución.

6. Se denomina “Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva”. Los artículos citados corresponden a la “Ley de Modernización del Estado”: Arts. 17 y 40.