

EL SISTEMA DE CONTROL CONCENTRADO Y EL CONSTITUCIONALISMO EN EL ECUADOR

Por OSWALDO CEVALLOS BUENO*

SUMARIO

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS INMEDIATOS.—2. ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ECUATORIANO: A) Supremacía constitucional e inaplicabilidad. B) Control concentrado. C) Competencias fundamentales del Tribunal Constitucional: a) *La Ley de Régimen Municipal*. b) *Ley de Régimen Provincial*. c) *Ley de Elecciones*. d) *El Código de Ética de la Legislatura*. e) *Función temporal*. f) *Función jurisprudencial*.—3. LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN MATERIA CONSTITUCIONAL: A) La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. B) Reglamento Orgánico Funcional. C) Reglamento de trámite de expedientes en el Tribunal Constitucional. D) La Resolución de la Corte Suprema de Justicia en materia de amparo.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS INMEDIATOS

Conviene recordar que el paso del sistema de un Tribunal de Garantías Constitucionales —cuyas resoluciones debían ser sometidas a consideración del Congreso primero, y de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia luego— a un modelo de control de constitucionalidad concentrado en un Tribunal Constitucional, con facultad de decidir en última instancia, se produjo en el Ecuador a raíz de una consulta popular realizada el 28 de agosto de 1994, mediante la cual se facultó al Presidente de la República para que enviara un proyecto de reformas constitucionales al Congreso, para que este lo aprobase o lo negase en el plazo de cien días.

En la práctica, el proyecto fue enviado al Congreso el 4 de octubre de 1994, y el plazo no pudo cumplirse dada la extensión del proyecto, razón por la cual el Congreso, por razones metodológicas y políticas tra-

* Magistrado del Tribunal Constitucional de Ecuador.

mitó la reforma constitucional dividiéndola en tres partes a las que denominó «paquetes».

Fue en el Tercer Paquete de Reformas en el que se incluyó la creación del Tribunal Constitucional, en reemplazo del Tribunal de Garantías Constitucionales, el mismo que incluso superando una consulta popular realizada el 26 de noviembre de 1995 (Pregunta 11), fue finalmente promulgado en el Registro Oficial n.º 863 de 16 de enero de 1996.

Posteriormente, la Asamblea Nacional Constituyente, reunida desde el 20 de diciembre de 1997, expidió el 5 de junio de 1998 la Constitución Política de la República, que se encuentra vigente hasta la fecha, en la cual se conservó casi íntegramente el texto aprobado en 1996, habiéndosele asignado adicionalmente al Tribunal Constitucional la facultad de dictaminar sobre la constitucionalidad de los tratados o convenios internacionales, previamente a su aprobación por parte del Congreso Nacional.

A partir del año 1993, el país tomó conciencia de la necesidad de modernizar su Constitución y fue dando múltiples pasos en el sentido correcto, a tal punto que la Asamblea recogió en gran parte dichas reformas y sin negar de modo alguno su contribución al avance del Derecho constitucional, podemos afirmar que constituyó la culminación de un proceso, antes que un aporte radicalmente diferente o la implantación de un sistema constitucional novedoso.

Sea como fuere, el Ecuador cuenta desde hace cerca de cuatro años con una Carta Fundamental que, aunque todavía es perfectible, a no dudarlo ha consagrado importantes avances en la institucionalidad del Estado y ha permanecido lejos de los veleidosos afanes legislativos que pretenden acomodarla a los intereses circunstanciales inmediatos, lo que contribuye a consolidar el sistema de control concentrado de la constitucionalidad.

2. ATRIBUCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ECUATORIANO

A) Supremacía constitucional e inaplicabilidad

En nuestro ordenamiento constitucional se le atribuye competencia al Tribunal Constitucional para cumplir diversas acciones para la consecución del fin para el que ha sido creado, que no es otro que el de ejercer el control constitucional, o dicho en otros términos, garantizar la plena vigencia de la Constitución.

El principio de la supremacía constitucional está claramente recogido y consagrado en el artículo 272 de la Constitución Política de la República, que expresamente señala: «La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y

otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones. Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior».

Pero de nada valdría la consagración de este principio de la supremacía de la norma constitucional, si la propia Constitución no hubiese previsto un mecanismo jurídico que asegure la real y efectiva vigencia y la aplicación práctica de este principio en la vida del Estado.

Para ello prevé el artículo 274 la facultad de cualquier juez o tribunal, dentro de las causas que conozca, de declarar de oficio o a petición de parte «inaplicable» a cualquier precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los tratados y convenios internacionales, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido; y, añade que esta declaración sólo tendrá fuerza obligatoria en las causas en que se pronuncie.

Le corresponde al juez, tribunal o sala que haya declarado la inaplicabilidad, presentar un informe al Tribunal Constitucional, a fin de que este resuelva la inconstitucionalidad, con carácter general y obligatorio.

Este mecanismo, que constituye una facultad novedosa que se suma a las clásicas atribuciones del Tribunal Constitucional, en la práctica ha contribuido a agilizar la administración de justicia constitucional, aunque no se debe desconocer que también en algún caso ha podido servir para que a través de este mecanismo, algún juez abuse de la facultad para demorar el pago de obligaciones tributarias cuya obligatoriedad se basaba en normas que nada tenían de inconstitucionales.

Aparte de este efecto perverso, por otra parte inevitable, en el seno del pleno del Tribunal Constitucional se ha planteado una interrogante de orden eminentemente práctico, respecto de si podrá o no una de las Salas o Comisiones, en el conocimiento de una acción de amparo, declarar la inaplicabilidad e informar al Pleno del Tribunal para que resuelva sobre ella con carácter general y obligatorio. No obstante de que la norma constitucional se refiere a cualquier juez o tribunal, hemos defendido la tesis de que no sería apropiado, por la naturaleza del amparo constitucional, que ni siquiera el juez de instancia, y peor todavía el propio Tribunal a través de una de sus Salas, cuya existencia tampoco prevé la Constitución, pueda declarar de oficio inaplicable un precepto jurídico que aparece como contrario a las normas de la Carta Fundamental.

No obstante, respetamos el criterio de quienes sostienen lo contrario, y consideramos que tanto el tema de la existencia o no de Salas dentro del Tribunal Constitucional, como el de la facultad de una de ellas de declarar la inaplicabilidad en una acción de amparo que sube en apelación, deben ser zanjados con la expedición de la Ley Orgánica del Tribu-

nal Constitucional que se encuentra en trámite en el Congreso Nacional y que debe sustituir a la actual Ley de Control Constitucional, que ha sido superada por la nueva Constitución.

B) Control concentrado

El sistema de control constitucional ecuatoriano ha sido definido como concentrado o austríaco, en razón de que existe un sólo órgano especializado, que es el Tribunal Constitucional, el que tiene la competencia para decidir en última y definitiva instancia los asuntos de constitucionalidad. En nuestro país, la jurisdicción constitucional se ejerce en forma autónoma, es decir, sin vinculación a otro litigio, con excepción de la facultad a la que antes nos hemos referido, que bien podría ser calificada como una especie de control difuso; y, la resolución tiene carácter general y obligatorio (*erga omnes*) pues, según el artículo 278 de la Constitución, la declaratoria de inconstitucionalidad causa ejecutoria, entra en vigencia desde la fecha de su promulgación y deja sin efecto la disposición o el acto declarado inconstitucional, aclarando eso sí, que la declaratoria no tiene efecto retroactivo y que de ella no hay recurso alguno.

C) Competencias fundamentales del Tribunal Constitucional

El artículo 276 del texto constitucional ecuatoriano enumera las siete atribuciones fundamentales:

1. Resolver las demandas de inconstitucionalidad de fondo o de forma de normas de carácter general y suspender total o parcialmente sus efectos. Las demandas pueden referirse a leyes (orgánicas u ordinarias), decretos-leyes, decretos, ordenanzas, estatutos, reglamentos y resoluciones estatales.

2. Resolver sobre la inconstitucionalidad de actos administrativos de cualquier autoridad pública; la declaratoria conlleva la revocatoria del acto.

3. Confirmar o rechazar las resoluciones del juez de instancia que denieguen el hábeas corpus, o el hábeas data; y, resolver los casos de apelación en la acción de amparo.

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

5. Emitir dictamen vinculante respecto de los tratados y convenios internacionales que van a ser aprobados por el Congreso Nacional.

6. Dirimir conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución.

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

Entre las que no constan detalladas en este artículo sino en otros del texto constitucional están las que constan en los artículos 145 y 281 de la Constitución, es decir, la facultad para presentar proyectos de ley en materias que correspondan a sus atribuciones específicas, y la facultad para presentar ante el Congreso Nacional proyectos de reforma constitucional.

Los principales cuerpos normativos que contemplan atribuciones para el Tribunal Constitucional son los siguientes:

a) *La Ley de Régimen Municipal*

En su artículo 60 determina que el Tribunal Constitucional debe resolver en tercera instancia las apelaciones de las Resoluciones que dicta el Consejo Provincial, respecto de Resoluciones del Concejo Municipal descalificando o separando Concejales.

En su artículo 62 contempla la facultad de resolver las quejas que se presenten contra la corporación provincial, en el caso en que no dicte la resolución respectiva dentro del término legal, en el caso de descalificación o separación de Concejales.

El artículo 138 faculta al Tribunal Constitucional para resolver reclamos presentados por personas naturales o jurídicas que se crean perjudicados por ordenanzas, acuerdos o resoluciones de la Municipalidad y que constituyan violación de preceptos constitucionales.

b) *Ley de Régimen Provincial*

El Tribunal Constitucional debe resolver las apelaciones respecto de decisiones del Consejo Provincial en diversos aspectos relacionados con causales de inhabilidad, prohibiciones, incompatibilidades e incapacidades, y tales facultades constan en los artículos: 11, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 22, 29, 57 y 58 de la Ley de Régimen Provincial.

c) *Ley de Elecciones*

El artículo 15 faculta al Tribunal a imponer sanciones a los vocales del Tribunal Supremo Electoral que se nieguen a cumplir sus funciones sin causa justa, con la suspensión de los derechos políticos por un año.

El artículo 45 contempla la facultad del Tribunal Constitucional para que en caso de que el Tribunal Supremo Electoral no convoque a elección

nes en el plazo previsto por la Ley, requiera su observación, o en su defecto convoque a elecciones, destituya a los vocales y llame a los suplentes.

El artículo 96 contempla la facultad de resolver las quejas que se presenten, cuando el Tribunal Supremo Electoral no resuelva las apelaciones dentro del plazo legal.

El artículo 164 faculta al Tribunal a señalar plazos perentorios para que el Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales resuelvan las reclamaciones presentadas y no atendidas dentro de los plazos establecidos por la ley.

d) *El Código de Ética de la Legislatura*

En su artículo 32 contempla la facultad del Tribunal Constitucional de resolver sobre las impugnaciones en materia de descalificación de legisladores por parte del Congreso Nacional.

e) *Función temporal*

La Cuadragésima Tercera Disposición Transitoria de la Constitución Política le otorga una responsabilidad adicional al Tribunal Constitucional, que es la de administrar el Registro Oficial, hasta cuando se dicte la correspondiente Ley que establezca su autonomía, lo cual debía haber ocurrido en el plazo de un año, que, como es usual en este tipo de normas, no se ha cumplido y difícilmente se cumplirá en un futuro inmediato.

f) *Función jurisprudencial*

En el actual Derecho constitucional a nivel mundial, la tendencia se dirige a dar a los tribunales constitucionales la facultad de interpretar la Constitución con carácter auténtico y generalmente obligatorio; la razón es lógica, pues son justamente los tribunales constitucionales quienes ejercen jurisdicción especializada en materia constitucional y de última instancia, basados en los principios del Derecho constitucional.

Sin embargo, en el Ecuador, la Constitución determina en su artículo 130, numeral 4, que corresponde al Congreso Nacional interpretar la Constitución de manera generalmente obligatoria, y en el artículo 284 ibídem, se ratifica que en caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en la Constitución, el Congreso Nacional podrá interpretarlas de un modo generalmente obligatorio.

De manera que al Tribunal Constitucional en el Ecuador únicamente

le corresponde realizar una interpretación jurídica de las disposiciones constitucionales para aplicarlas al caso concreto, y en el caso de las demandas de inconstitucionalidad, convertirse en legislador negativo; igualmente en los casos en los que se resuelven aspectos subjetivos o *inter partes*, el Tribunal va creando precedentes jurisprudenciales, que sirven a los litigantes de orientación para su aplicación a casos análogos o similares, cuanto más que en la actualidad el Tribunal publica en el Registro Oficial todos sus fallos debidamente motivados, conjuntamente con los votos salvados.

Bien puede afirmarse que ciertos aspectos que constituían vacíos legales han sido superados en la práctica con el transcurso del tiempo y la *sindéresis* que busca guardar el Tribunal en sus fallos; así por ejemplo, si bien en un principio algunos fallos pudieron aceptar el carácter residual de los amparos constitucionales, en la actualidad existe el criterio uniforme de que dicho recurso no tiene el carácter residual.

Otro de los aspectos en los que ya no existe duda alguna es el hecho de que no puede demandarse la inconstitucionalidad como acto administrativo de los actos *erga omnes*, como sería el caso de los Decretos Ejecutivos, pues a pesar de que contengan de alguna manera las características de un acto administrativo, la Constitución es muy clara cuando establece diverso procedimiento y efectos para uno y otro caso en los numerales primero y segundo del artículo 276 de la Constitución.

Podríamos citar otros criterios que, luego de intensos debates, han sido aceptados por el Pleno del Tribunal y cuya aplicación general y uniforme contribuye al desarrollo del Derecho constitucional ecuatoriano, pero creemos que esa tarea le corresponderá a los estudiosos de los fallos del Tribunal, cuando busquen luces para aplicarlas a los casos concretos.

3. LA LEGISLACIÓN SECUNDARIA EN MATERIA CONSTITUCIONAL

A) La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

Debemos afirmar que la legislatura se encuentra en mora de dictar la normativa constitucional secundaria en el Ecuador, puesto que la Ley de Control Constitucional, que fue la norma legal de aplicación de la Constitución anterior, fue promulgada el 2 de julio de 1997, y no ha sido sustituida ni actualizada, hasta la presente fecha.

La Constitución Política vigente fue aprobada el 5 de junio de 1998 y entró en vigencia en el mes de enero de 1999, lo que significa que estamos próximos a cumplir cuatro años sin que se expida la ley que adecue o sustituya a la norma vigente, lo que en la práctica ha dado lugar a innumerables problemas para el Tribunal Constitucional, que continúa apli-

cando esta Ley de Control Constitucional, en todo aquello que no se oponga a la norma constitucional.

El artículo 145 de la Carta Constitucional otorga al Tribunal Constitucional, la facultad expresa de presentar proyectos de Ley en la materia que corresponde a sus atribuciones específicas, y en aplicación de esta norma y luego de agotar el trámite interno correspondiente, el Titular del Organismo, remitió al Presidente del Congreso Nacional el 9 de julio del año 2001 el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que debe reemplazar a la Ley de Control Constitucional, solicitándole se le dé el trámite correspondiente.

En efecto, el Congreso Nacional procedió a tramitar el proyecto, se lo distribuyó entre los diputados, se difundió públicamente su extracto en el Registro Oficial y se lo remitió a la comisión especializada, ante la cual acudieron con sus puntos de vista diversas organizaciones que expresaron su interés en la aprobación de la Ley; con el informe correspondiente se realizó el primer debate sobre el proyecto y se recogieron diversas observaciones, que han servido para que la comisión presente el nuevo informe para segundo debate.

No obstante de haber transcurrido muchos meses y de estar listo el trámite, el Congreso Nacional no ha procedido a aprobar, modificar o negar el proyecto, y a pesar de las múltiples gestiones realizadas oficial y extraoficialmente para su aprobación, no ha sido posible hacerlo hasta la fecha, lo que sin lugar a duda crea un serio problema de inseguridad jurídica en el país y da lugar a problemas de aplicación que han incidido negativamente en la aplicación de la justicia constitucional y en la propia majestad del máximo organismo de control. Baste señalar que, como se verá mas adelante, la Corte Suprema de Justicia se ha visto en la necesidad de dictar normas para regular temporalmente la acción de amparo constitucional, para evitar el abuso que venía dándose en el Ecuador.

Si bien es cierto que el proyecto presentado por el Tribunal es susceptible de ser perfeccionado y enriquecido, pues el espectro que está llamado a regular es muy amplio y complejo, bien podríamos afirmar que, de haberse aprobado la Ley, el país y el Tribunal se habrían evitado algunos contratiempos en casos concretos, que han tenido trascendencia nacional.

B) Reglamento Orgánico Funcional

Asimismo el Reglamento Orgánico Funcional del Tribunal Constitucional, que fuera promulgado en el Registro Oficial número 189 de 7 de noviembre de 1997, y que es la norma reglamentaria que se dictó para la aplicación de la Ley de Control Constitucional, continúa en vigencia, pero en muchas de sus disposiciones ha sido superado por la norma constitucio-

nal de 1998, y deberá ser sustituido o actualizado, tan pronto como se dicte la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Hasta tanto, sus disposiciones están siendo aplicadas en todo aquello que no se opone a la norma constitucional y al Reglamento de trámite de expedientes.

C) Reglamento de trámite de expedientes en el Tribunal Constitucional

Por un lado, la imperiosa necesidad de contar con normas adecuadas al texto de la Constitución Política vigente en materia de trámite de expedientes, y por otra parte, la facultad que tiene el Organismo, de acuerdo al artículo 11 de la Ley de Control Constitucional vigente, para regular por medio de reglamentos administrativos internos la organización, el funcionamiento y el trámite de sus despachos, permitieron que el actual Tribunal dicte el Reglamento de trámite de expedientes, el mismo que se halla publicado en el Registro Oficial número 492 de 11 de enero de 2002.

Este Reglamento contiene normas que regulan en detalle el trámite de las demandas de inconstitucionalidad de leyes y otras normas jurídicas, de las de inconstitucionalidad de actos administrativos, de las objeciones de inconstitucionalidad, del control previo de tratados o convenios internacionales, de las solicitudes de dirimencia de conflictos de competencia, de la resolución de inaplicabilidad declarada por juez o tribunal, y de las acciones de amparo, hábeas data, hábeas corpus, así como también de las impugnaciones previstas en el Código de Ética de la Legislatura, la Ley de Elecciones y los casos relativos a las leyes de régimen seccional autónomo.

La Disposición Final del Reglamento deroga las normas que no guardan relación con este Reglamento y que constan en el Reglamento Orgánico Funcional del Tribunal Constitucional y sus reformas.

Se puede afirmar que este Reglamento, que obviamente es perfectible, ha contribuido en forma positiva para el despacho de las causas en el Tribunal en forma ágil y ordenada, a tal punto que se ha superado en gran medida el retraso que en esta materia venía arrastrándose desde períodos pasados; asimismo, no se puede dejar de anotar que también ha habido detractores de este instrumento, pero más bien como consecuencia de intereses de algún litigante concreto en determinada materia, o como reacciones de sectores interesados en orillar las resoluciones de última y definitiva instancia que dicta el Tribunal.

D) La Resolución de la Corte Suprema de Justicia en materia de amparo

En el Ecuador, al igual que en muchos otros países, siendo la institución del amparo constitucional, una novedad que de alguna manera ha re-

volucionado a la administración de justicia ordinaria, al crear vías más expeditas para la solución de problemas urgentes y graves, no ha sido posible evitar que se cometan abusos en el uso de esta acción, tanto por parte de los accionantes, como también por parte de los jueces y tribunales de primera instancia en esta materia.

Es evidente que ésta, como toda institución jurídica, va perfeccionándose con el transcurso del tiempo y conforme el Tribunal Constitucional va sentando criterios uniformes y constantes que permiten al foro conocer a cabalidad los pormenores de la acción en la realidad práctica.

La Corte Suprema de Justicia, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, tiene la facultad de emitir una resolución que tiene el carácter de generalmente obligatoria, mientras no se disponga lo contrario por la Ley, en los casos de oscuridad o duda de las leyes.

En razón de que en el artículo 95 de la Carta Política Fundamental se determina que el amparo debe presentarse ante el órgano de la Función Judicial determinado por la Ley, en el Ecuador la jurisdicción constitucional, en su primera instancia, depende de la Función Judicial; y, en tal virtud, la Corte Suprema de Justicia, con el propósito de precisar el genuino sentido de las normas que rigen a la acción de amparo, emitió una Resolución que se encuentra publicada en el Registro Oficial N° 378 de 27 de julio del 2001, mediante la cual fundamentalmente dicta normas que permiten a los jueces de primera instancia constitucional saber cuando es procedente y cuando no procede dicha acción de amparo.

Es evidente que tales normas no rigen para el Tribunal Constitucional, sino exclusivamente para los jueces dependientes de la Función Judicial, y hay que señalar que esta primera Resolución contenía algunas disposiciones que presuntamente no estaban enmarcadas en las normas constitucionales, lo cual provocó que se presentaran ante el propio Tribunal Constitucional tres demandas de inconstitucionalidad.

Sin embargo, fue la propia Corte Suprema de Justicia la que corrigió el contenido de esta Resolución, mediante otra que se encuentra publicada en el Registro Oficial n.º 559 de 19 de abril del 2002, de tal manera que le correspondió al Tribunal Constitucional resolver las demandas de inconstitucionalidad, desechándolas en razón de que las modificaciones realizadas oportunamente han corregido todas y cada una de las razones por las cuales se demandó la inconstitucionalidad.

Se podría afirmar que este conjunto de normas que en la actualidad rigen en materia de amparo, no son las más idóneas, y que lo ortodoxo jurídicamente hablando, es que se expidan las regulaciones a través de la Ley, pero en la práctica hemos visto que la demora producida en el Congreso Nacional en la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ocasionó un virtual abuso en materia de amparo, que ha sido

temperado fundamentalmente por la vigencia de estas normas interpretativas de la Corte Suprema, pero también por la jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional.

Por ejemplo, al principio se presentaron muchas causas en las cuales se demandaba a través de la acción de amparo la anulación de actos normativos expedidos por autoridad pública y resoluciones de obligatoriedad general (*erga omnes*), pero tanto las múltiples resoluciones del Tribunal, como la norma constante en la Resolución de la Corte Suprema de Justicia, han hecho que en la actualidad hayan dejado de presentarse esta clase de amparos y que para suspender sus efectos por violación de las normas constitucionales se formule la correspondiente acción de inconstitucionalidad.

Es importante destacar que esta Resolución de la Corte Suprema, permite calificar a la violación de las normas constitucionales y legales aplicables a la acción de amparo por parte de los jueces o magistrados de instancia como falta grave en el cumplimiento de sus deberes, sancionada con la destitución, sin perjuicio de las responsabilidades penales o civiles en que pudieren haber incurrido, lo cual también ha frenado los abusos que se venían cometiendo en materia de la acción de amparo.

