

# **EL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES**

# **CONFLICTOS Y JURISPRUDENCIA PERIODO 1980/1990**

FLACSO - Biblioteca

**Gil Barragán R.  
Galo Chiriboga Z.  
Patricio Peña R.  
Hernán Salgado P.  
Paúl Velasco R.**



REG. 36356

CUT. 27191

BIBLIOTECA - FLACSO

342.866

T431t



Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS

Fundación Friedrich Ebert

ISBN - 9978 - 94 - 018 - 9 (Manuales Jurídicos del Ecuador)

ISBN - 9978 - 94 - 019 - 7 (El Tribunal de Garantías Constitucionales.

Conflictos y Jurisprudencia. Período 1980-90)

©ILDIS 1990

**Edición:**

Vjekoslav Darlic Mardesic

**Investigación:**

Galo Chiriboga Zambrano

Hernán Salgado Pesantes

**Asistente de Investigación:**

Elizabeth Ell

**Secretaría:**

María Victoria Espinal

**Diseño Gráfico:**

Editorial Compuediciones Cía. Ltda.

Portada: MARKA

ILDIS, Av. Colón 1346, Edif. Torres de la Colón, mezzanine, Of. 12, casilla 367-A, teléfono 562-103, telefax 504337, télex 2539 Ildis-ED, Quito - Ecuador.

## **CONTENIDO**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Presentación .....</b>                             | <b>7</b>  |
| <br><b>CAPITULO I</b>                                 |           |
| <b>El Tribunal de Garantías Constitucionales</b>      |           |
| <b>Dr. Gil Barragán Romero .....</b>                  | <b>9</b>  |
| <br><b>CAPITULO II</b>                                |           |
| <b>La garantía jurisdiccional de la Constitución.</b> |           |
| <b>La justicia constitucional</b>                     |           |
| <b>Prof. Hans Kelsen .....</b>                        | <b>35</b> |
| <br><b>CAPITULO III</b>                               |           |
| <b>Democracia y gobernabilidad</b>                    |           |
| <b>Dr. Paúl Velasco Ruiz .....</b>                    | <b>45</b> |
| <br><b>CAPITULO IV</b>                                |           |
| <b>Autonomía y constitucionalidad</b>                 |           |
| <b>Dr. Patricio Peña Romero .....</b>                 | <b>59</b> |

## **CAPITULO V**

Una década de práctica constitucional:

Algunas resoluciones

Dr. Galo Chiriboga Zambrano ..... 71

## **CAPITULO VI**

Organos de poder y conflicto constitucional

Dr. Hernán Salgado Pesantes ..... 301

**CAPITULO IV**

**AUTONOMIA  
Y CONSTITUCIONALIDAD**

**Dr. Patricio Peña Romero**

## AUTONOMIA Y CONSTITUCIONALIDAD

La convivencia social exige, para que los hombres ejerciten sus actividades y mantengan sus relaciones mutuas en paz, alguna dirección, alguna norma. La humanidad, en su incesante lucha por conseguir este fin, puede mirarse a través de la historia, dividida en tres corrientes:

- 1) **EL UTILITARISMO**, que prescinde de las concepciones jurídicas que admiten la imposición del más fuerte y que a cambio de cualquier bien material sacrifica los bienes morales, el respeto que el individuo debe a la sociedad y que ésta tiene obligación de prestarle a la persona humana. El utilitarismo ha sido una tendencia no exclusiva de los pueblos salvajes, sino manifestada también en las muchedumbres embravecidas, que por ley sociológica obedecen a los "dominadores", que no siempre son hombres superiores ni mejor preparados.
- 2) **EL DESPOTISMO**, que impone en las relaciones de los hombres y en el gobierno de las sociedades una voluntad no sometida a normas racionales, que prescin-

de de los fríos y rígidos artículos de la ley para reemplazarlos por las reglas que el déspota, individuo o colectividad, estima como reglas de moral social. En ocasiones el despotismo ha sido inspirado exclusivamente por la pasión o el interés de uno o de muchos; otras veces ha resultado de un deseo sincero, aunque erróneamente realizado, de que no se sacrifique el derecho a la fórmula, y de que se haga más fácil y eficaz la función del poder social; con este criterio han procedido los gobiernos dictatoriales que por buscar el bien del país se han salido de los preceptos legales y el juez arbitrario que de buena fe se propone salvar el derecho, aun cuando tenga que fallar contra lo que mandan las leyes; y en general cuantos abusan del poder por el equivocado concepto de que las ligaduras legales impiden gobernar y hacer justicia como es debido.

- 3) **EL LEGALISMO**, que consiste en que la sociedad, a través de sus órganos legítimos, dicte normas que se cumplan, a pesar de que los encargados de ejecutarlas piensen que sería mejor o más equitativo haberlas formulado de otra manera.

Esta tercera tendencia, cuando no se la vicia por la práctica defectuosa, es la que más se acerca, hoy por hoy, a la meta que persigue la humanidad en su lucha evolutiva por conquistar el derecho. Cuando todos los residentes de un país saben con certidumbre que no se puede invadir ilícitamente el campo del derecho de otro, que los poderes públicos y las autoridades se ajustan a las leyes en sus determinaciones y medidas, se ha conseguido nada menos que el inefable bien de la tranquilidad personal, que consiste en la garantía de nuestro

derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, a la honra, a la paz, garantías cuyo conjunto constituye la Patria.

En nuestra República, por fortuna, y salvo intermitencias que lo han hecho apreciar más, el acatamiento a las normas jurídicas impuestas en debida forma por el poder social, ha sido el cauce por donde corre y circula la actividad de los habitantes del país.

## LA CONSTITUCION POLITICA

La constitución política reglamenta las bases de la vida estatal y social. Sus disposiciones no se limitan a los principios sobre la estructura y la función de la organización estatal. La carta política es más bien un ordenamiento de valor fijo que reconoce la protección de la libertad y de la dignidad humana como base jurídica suprema.

Ahora bien, la concepción que del hombre tiene nuestra Constitución, no es la de un individuo autocrático, sino la de una personalidad dentro de la comunidad y unida a ésta de forma múltiple. Como una clara expresión de que es tarea del estado servir a los hombres, son los derechos fundamentales los primeramente protegidos.

Entre los derechos fundamentales que como ordenamiento de valor deben dominar toda Constitución, proteger al individuo frente a intervenciones del poder público y asegurar su participación en la vida de la comunidad, figuran los clásicos derechos de libertad, como la libertad general de acción, el derecho a la vida y a la salud, la libertad de credo, conciencia y opinión, la libertad de asociación y reunión, el secreto postal, la inviolabilidad de domicilio y el derecho de propiedad en todas sus formas.

Aparte del principio general de igualdad y de la igualdad de derechos de hombre y mujer, quedan así mismo garantizadas constitucionalmente la protección del matrimonio y de la familia, la libertad de profesión así como el derecho de petición.

Los derechos fundamentales son directamente derecho vigente; todos los órganos estatales están obligados en su actuación a observar las disposiciones de la norma suprema. Algunos derechos fundamentales son restringibles por leyes dentro de ciertos límites estrechos; pero nunca debe atentarse contra la base de la garantía constitucional. Según el principio del Estado de derecho, toda actuación por parte del Estado, está supeditada a la ley y al derecho. En virtud del principio de separación de los poderes, las funciones estatales son ejercidas por órganos de la legislación, del Poder Ejecutivo y Jurisdiccional, independientes unos de otros. Sin embargo, todas las medidas estatales pueden ser revisadas por jueces independientes, con arreglo a su legitimidad.

La tarea fundamental del Tribunal de Garantías Constitucionales, es velar porque se cumpla la ley suprema. Decide, entre otras cosas, problemas de descalificación de quienes conforman los gobiernos seccionales autónomos a petición o de oficio, revisa las leyes, decretos, acuerdos, ordenanzas o resoluciones, respecto a su compatibilidad con la Constitución Política, pudiendo declararlas inconstitucionales, por el fondo o por la forma con efecto vinculatorio. *Por la vía del recurso de inconstitucionalidad, todo individuo puede apelar a este Tribunal si cree que sus derechos fundamentales han sido violados por medidas estatales.*

El Tribunal de Garantías Constitucionales, ha velado como "Guardián de la Constitución" de que se observen los derechos fundamentales, adoptando resoluciones, siempre bajo la consideración de las siguientes premisas:

- a) La gran mayoría de los problemas constitucionales son políticos, pero tienen que ser resueltos jurídicamente;
- b) Las resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales son aceptadas por la conciencia jurídica nacional en tanto en cuanto sean resoluciones jurídicamente adoptadas.

Sin riesgo a equivocarme, creo que la mayor parte de las resoluciones de trascendencia, con consecuencias político estatales y político-jurídicas, que ha adoptado el Tribunal de Garantías Constitucionales, han orbitado alrededor de la problemática de la *autonomía e independencia*, como característica constitucional de algunos organismos del Estado.

Efectuemos una revisión de los preceptos constitucionales:

1. Respecto de las universidades el Art. 28 de la Carta Política dice: "Las universidades y escuelas politécnicas tanto oficiales como particulares son autónomas y se regirán por la ley y su propio estatuto"  
¿Qué ha resuelto el Tribunal? En el caso No. 15/89 iniciado por Nelio Aguilar en contra de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte, por mayoría de votos, el Tribunal el 4 de mayo de 1989 se declaró competente para conocer respecto de una sanción disciplinaria impuesta a un estudiante y observó esa medida por encontrar que no se respetó el derecho de defensa.  
En el caso No. 216/89 iniciado por la Federación de Asociación de Profesores de la Universidad Central en contra del Rector y procurador Síndico de dicho centro de educación superior, el 19 de octubre de 1989, el Tribunal declarándose competente para conocer de la queja formulada por haber el Consejo Académico refor-

mado el Estatuto de la Federación sin que hubiere mediado la voluntad y decisión de los asociados, se inhibió de pronunciarse por no haber encontrado violación constitucional.

2. Respecto de los *gobiernos seccionales*, el Art. 122 de la Ley fundamental, dice: "Los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa..."

¿Qué ha resuelto el Tribunal? En virtud de claras disposiciones de la Ley de Régimen Municipal y de la Ley de Régimen Provincial y por supuesto por la atribución conferida en el Art. 141, numeral 6) de la Constitución, en el caso No. 452/88, iniciado por Vicente Estrada en contra de la Alcaldesa de Guayaquil, el Tribunal observó a esta última por no haber notificado formalmente al actor de la descalificación dispuesta por el Concejo Municipal y la excitó para que proceda a convocar a Vicente Estrada a las sesiones del cabildo por no haber perdido condición de concejal y vicepresidente del Concejo.

Respecto de los gobiernos seccionales el Tribunal el 24 de Mayo de 1989 adoptó una resolución trascendental, al suspender los efectos de la última frase del numeral 44 del Art. 72 de la Ley de Régimen Municipal, en cuanto dispone que el Presidente del Concejo tendrá voz y voto y además voto dirimente. En virtud de la decisión adoptada, se concluye que el Presidente del Concejo tendrá únicamente voz y voto dirimente.

3. Respecto de las *Fuerzas Armadas y Policía*, el Art. 129 de la Constitución Política al determinar que no son deliberantes y que solo las autoridades emanantes son

responsables por las órdenes contrarias a la Constitución y a la ley, está asignándoles una especie de autonomía. ¿Qué ha resuelto el Tribunal? Usualmente se ha declarado competente para conocer de las quejas formuladas por el personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía con relación a disposiciones de bajas; en unos casos ha observado a la máxima autoridad de la rama; en otros casos se han inhibido de pronunciarse por no encontrar violaciones constitucionales; en unos y otros básicamente ha precautelado que se haya observado el derecho de defensa. Probablemente el caso más trascendental que le correspondió resolver al Tribunal de Garantías Constitucionales fue el relacionado con el Tte. Crnel. Arellano, quien pretendía que este organismo excite al Ejecutivo a efectos de que se cumpla un decreto ley expedido por el Congreso Nacional en el que se disponía el reintegro del quejoso a las Fuerzas Armadas y el reconocimiento como tiempo de servicios de casi 20 años de ausencia. En aquella oportunidad el Tribunal consideró que el requisito de generalidad de la ley está estrechamente ligado con el principio de división de poderes y que cuando por vía de ley se realizan actos singulares o específicos, se trata de actos no propiamente legislativos, sino que corresponden al ejercicio de otra función estatal y para que su emisión resulte válida es preciso que la Constitución le haya atribuido la competencia respectiva a la Función Legislativa. El Art. 39 de la Constitución ordena que las funciones del Estado no pueden delegar el ejercicio de sus funciones propias, más aun que la delegación no tiene el sentido de auto-atribución de potestades sino el de transferencia de las propias. El Tribunal de Garantías Constitucionales de-

claró, entonces, inconstitucional y suspendió los efectos del decreto ley que el accionante pretendía que se ejecute a través de una excitativa por parte del Tribunal.

4. Respecto de la Función Jurisdiccional, El Art. 96 le confiere no autonomía sino independencia, pues reza: "Los organismos de la Función Jurisdiccional son independientes en el ejercicio de sus funciones..."

Jamás al Tribunal se le ha ocurrido siquiera la posibilidad de revisar sentencias o fallos. Ha respetado y ratificado el principio de independencia al desechar todas las demandas que han pretendido la revisión de fallos.

Sin embargo, concentrémonos en la facultad conferida a la Corte Suprema de Justicia por el Art. 102 de la Constitución. La norma citada impone a la Corte Suprema de Justicia en pleno la facultad de dictar, en caso de fallos contradictorios sobre un mismo punto de derecho, la norma dirimente, la que en el futuro tendrá carácter obligatorio, mientras la ley no determine lo contrario.

Nadie cuestiona esa competencia. Pero hay que recalcar que la Corte Suprema dicta *la norma dirimente*.

Si esta facultad de la Corte Suprema emana de un precepto constitucional, la facultad de legislar también emana de otros preceptos constitucionales consagrados especialmente en los artículos 59 y 65 de la Carta Política y sin embargo el Tribunal de Garantías Constitucionales es plenamente competente para estudiar y calificar la constitucionalidad de las leyes.

El Art. 141, numeral 4), de la Constitución, permite al Tribunal de Garantías Constitucionales pronunciarse respecto de la constitucionalidad de las "resoluciones", entre otras normas. Lo que expide la Corte Suprema de

Justicia en pleno, es una "Resolución". La norma constitucional no discrimina ni sustrae de la competencia del Tribunal a ningún tipo de resoluciones es cierto que la norma dirimente que emana de la Corte Suprema de Justicia en pleno tiene el carácter de obligatoria mientras la ley no determine lo contrario. Pero también las leyes que emanan del Congreso son obligatorias, mientras otra ley no diga o determine lo contrario. En uno u otro caso el Tribunal de Garantías Constitucionales por la facultad que le franquea, el Art. 141 de la Constitución, tiene competencia para suspender los efectos de una norma si la considera inconstitucional.

La Corte Suprema de Justicia en el mes de abril de 1989, en pleno, resolvió que en aplicación del inciso final del Art. 386 del Código de Procedimiento Penal y del Art. 432 del mismo cuerpo de leyes, no cabe el recurso de revisión de las sentencias dictas en los juicios de acción penal privada.

El Tribunal de Garantías Constitucionales luego de una prolongado análisis, el 29 de marzo de 1990 consideró que las disposiciones de la Ley Procesal Penal en las que se basó la Corte Suprema para mediante resolución, dictar la norma dirimente, eran inconstitucionales y suspendió los efectos de las mismas.

A la autonomía, entonces, hay que entenderla en estricta subordinación al orden y control constitucional, pues el Art. 137 de la norma suprema así lo impone. Consecuentemente la autonomía que confiere la Constitución a ciertos organismos resulta restringible bien sea por las leyes, dentro de ciertos límites sin atentar a la base de la garantía constitucional, o por la conducta de los hombres que manejan y dirigen

esos organismos en la medida en que se apartan de las normas fundamentales.

Al inicio de este trabajo afirmé que las resoluciones del Tribunal tienen repercusiones de carácter político-jurídico, y económico-jurídico.

Efectivamente el 21 de septiembre de 1989, el Tribunal de Garantías Constitucionales excitó al Gobierno central, a las autoridades y funcionarios de la administración pública para que, en cumplimiento de diferentes mandatos constitucionales; ejecuten los actos que sean menester para la delimitación y legalización del territorio Huaorani. Es gratificante y alentador leer en los medios de comunicación que el Presidente de la República ha acatado esta excitativa y ha delimitado en 600.000 mil hectáreas el territorio de este grupo étnico.

El 25 de mayo de 1989 el Tribunal de Garantías Constitucionales suspendió los efectos de 9 disposiciones constantes en el Código Civil, de 10 disposiciones constantes en el Código de Comercio y de una disposición constante en el Código Penal, todas ellas discriminatorias en contra de la mujer. Ello motivo que el Congreso Nacional reformase el Código Civil.

El 22 de marzo de 1990 el Tribunal de Garantías Constitucionales, luego de un exhaustivo análisis determinó que las regulaciones expedidas por la Junta Monetaria en las que se prevé la contratación de créditos con tasas reajustables no contravienen la Constitución, pues considero que tal expedición se produjo al amparo de lo que dispone el Art. 54 de la Constitución y la Ley de Régimen Monetario.

Restan por resolverse casos muy importantes y estoy seguro que el comportamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales será un comportamiento de cuerpo colegiado estrictamente apegado a su función específica.