

Original

APUNTES SOBRE EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN ECUADOR: ESPECIAL REFERENCIA A SU REGULACIÓN ACTUAL

Notes on the control of constitutionality in Ecuador: special reference to its real regulation

Ab. Pedro Peñafiel-Martillo, Magíster y docente de la Universidad de Guayaquil,

pedro.peñafielm@ug.edu.ec

Ab. Francisco Calvas-Preciado

Recibido: 06/04/2018 – Aceptado: 09/05/2018

RESUMEN

El siguiente trabajo se ubica en el estudio del control de constitucionalidad como categoría jurídica y su expresión en la Constitución de Ecuador, función de elevada trascendencia por el lugar que ocupa la Constitución en el ordenamiento jurídico de todo país, es la Carta Magna, la Ley de leyes, de ahí que velar por su cumplimiento y respeto es tarea de primer orden. Los sistemas en torno al control de constitucionalidad están orientados hacia la desconcentración del control en manos de varios tribunales o hacia la concentración, en el caso de Ecuador, la máxima misión de controlar a interpretar la Constitución reside en la Corte Constitucional.

Palabras claves: control constitucional, Ecuador, Constitución

ABSTRACT

The current work is about the study of the constitutional control category and its expression in the Constitution of Ecuador, this function is very transcendental because of the place of Constitution in the juridical organization of every country, it is the Magna Carta, the Law of laws, in this way the respect and the observance of the Constitution is a matter of first order. The systems on control of constitutionality are focused to the diversity in different court or the concentration in just one institution, in the case of Ecuador, the highest mission to control and interpreter the Constitution is responsibility of the Constitutional Court.

Key words: constitutional control, Ecuador, Constitution

INTRODUCCIÓN

Al referirse al concepto de Constitución Vladimir Ilich Lenin refirió:

¿Qué es una Constitución? Una hoja de papel, en el que están escritos los derechos del pueblo. ¿En qué consiste la garantía del efectivo reconocimiento de esos derechos? En la fuerza de las clases del pueblo que tienen conciencia de esos derechos y supieron conquistarlos (Lenin, 1982).

De esta referencia pueden identificarse algunos elementos claves, a saber, que se trata de un documento que reconoce los derechos del pueblo, además es el resultado de su lucha de clases. Por su parte Thomas Paine esgrimió “(...) una constitución no es algo, solamente de nombre sino, de hecho. No es un ideal, sino una realidad (...)” (Paine, 1977, p. 93), mientras que Peraza (2002) acertadamente expresó que:

(...) un fenómeno social objetivo que consolida la base económica del Estado, las formas de propiedad y el sistema de economía, las formas de gobierno y los principios fundamentales de organización y actividad de los órganos del Estado, determinando las relaciones entre los órganos del poder público y entre el Estado en conjunto y sus partes y los deberes y derechos fundamentales de los ciudadanos. (p. 16)

Puede decirse entonces que la Carta Magna es un hecho, un fenómeno y un instrumento jurídico, se trata de la forma en que se expresa el Derecho de los Estados, su organización y su relación con los individuos. Reflejo de esta significación es la existencia del control de constitucionalidad, atribución de determinados órganos de interpretar la Constitución, así como de determinar la correspondencia entre las normas de menor jerarquía y la Constitución.

La Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449, de 20 de octubre de 2008, se erige en obra maestra de sus artífices por su amplia trascendencia, su arraigo en el pueblo es reflejo del proceso soberano que precedió a su aprobación, es expresión de los anhelos y creencias de cada hombre y mujer. En este sentido el artículo primero refiere: “(...) La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución”.

En función de garantizar el respeto a la Constitución y sus conquistas se concede a la Corte Constitucional la misión superior de velar por el respeto e interpretación de la norma constitucional, según reza el artículo 429: “La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia (...)”.

En virtud de la relevancia jurídica del tema resulta oportuno ubicar en el epicentro del análisis la valoración de la actuación de la Corte Constitucional en la toma de decisiones desde lo preceptuado en el texto constitucional. De acuerdo a lo antes enunciado partimos del criterio de la necesaria independencia de la cual deben gozar los órganos que detentan la atribución de controlar la constitucionalidad, pues de ello depende el correcto funcionamiento del gobierno y la armonía del sistema jurídico.

Sobre la base de lo anterior se ha identificado como pregunta de investigación la siguiente: ¿Cómo se expresa el papel de la Corte Constitucional del Ecuador en su actuación según lo preceptuado en el texto constitucional?

Sobre la base de la interrogante antes formulada se plantea la hipótesis siguiente: La Corte Constitucional del Ecuador desempeña un rol fundamental en lo que atañe al control de constitucionalidad ya que determina la constitucionalidad de la normas y actos del gobierno; lo cual es respaldado por el texto constitucional a través de autonomía administrativa y financiera, la imposibilidad de someter a sus miembros a juicio político por quienes los designen, los requisitos de designación, el carácter vinculante de sus decisiones así como, la posibilidad de presentar acciones constitucionales.

En correspondencia con la interrogante propuesta y en pos de tributar a la comprobación de la hipótesis formulada, se proponen los objetivos siguientes:

Objetivo general:

- Valorar el papel de la Corte Constitucional del Ecuador en su actuación sobre la base de los preceptuados en el actual texto constitucional.

Objetivos específicos:

- Explicar los modelos de control de constitucionalidad existentes.
- Estudiar las diferentes etapas en cuanto al control de constitucional en el Ecuador.
- Analizar los preceptos constitucionales relativos a la actuación de la Corte Constitucional del Ecuador en la Constitución de 2008

Desarrollo

Los métodos de investigación y técnicas empleadas en el estudio son:

- Método inductivo: Su uso aportó el entendimiento preciso de la norma constitucional, tomando como referente las categorías tiempo y espacio.

- Método analítico: Su utilización contribuyó al estudio de las instituciones jurídicas presentes en el trabajo, así como de las posiciones doctrinales sobre el tema.

Los resultados obtenidos son:

- Valoración de la actuación de la Corte Constitucional del Ecuador en el texto constitucional vigente.
- Compendio bibliográfico para académicos, juristas y público en general interesado en el tema.

Control de constitucionalidad. Delimitación conceptual y tipologías

El control de constitucionalidad es un medio de defensa de la Constitución estructurado por ella. En su acepción más amplia puede ser entendido como control constitucional social cuando está integrado por mecanismos de toda índole, dígame institucionales, económicos, políticos, sociales, individuales y colectivos en función de asegurar los postulados establecidos constitucionalmente. Por su parte, el control constitucional político es asociado a la actividad de las instituciones del sistema jurídico político; mientras que el control constitucional judicial es el que ejercen los entes judiciales.

También puede entenderse el control en relación con el momento en que se realiza, o sea, *a priori*, antes de la promulgación formal de una norma jurídica o, *a posteriori*, luego de su promulgación; asimismo, en relación con la especificidad de una norma, el control puede ser concreto, ejercido al aplicar una norma jurídica a un caso determinado, o abstracto al declarar inconstitucional una norma con independencia de la existencia de un caso determinado.

En otro orden de clasificaciones, dos sistemas de control constitucional se manifiestan en el mundo contemporáneo, por un lado, el control concentrado, según el cual se crea órganos constitucionales con el fin de analizar la constitucionalidad de las leyes y por otro lado el control difuso, supuesto en que el control radica en diferentes órganos. En el modelo de control concentrado lo contencioso constitucional se distingue de lo contencioso ordinario, pudiendo ser un control preventivo o *a priori* o un control represivo o reparador (Intriago, 2016); fiel exponente de esta tipología de control fue Hans Kelsen, quien situaba el tribunal constitucional fuera del Poder Judicial debido al carácter supremo de la Constitución.

En lo que respecta al control difuso, se les concede a los jueces la misión de velar por la protección de la Constitución, en este sentido el sistema de los Estados Unidos, constituye un referente.

El sistema judicial norteamericano resulta bien interesante en función del tema que se viene abordando y esto es debido a que la atribución de analizar la constitucionalidad de las normas y actos administrativos no reside en un tribunal especial dedicado al tema; en este sistema parte de la jurisdicción federal es el análisis de la constitucionalidad de las normas y actos administrativos, o sea que no solo reside en el máximo órgano de Justicia del país, la Corte Suprema de Justicia, sino también en tribunales federales de menor jerarquía, o sea, tribunales de distrito (a razón de uno a cuatro en cada uno de los Estados y uno en el distrito capital) y tribunales de apelación de circuitos (los cuales agrupan a los Estados según su ubicación geográfica). A este fenómeno se le conoce como descentralización del control de constitucionalidad.

En el caso particular de los Estados Unidos, resulta incuestionable el papel constitucional de cada uno de los tribunales federales, sin embargo, los debates se acomodan alrededor del método que se utiliza para ello; en este sentido se esgrimen dos posiciones, la primera de ellas (posición construccionista estricta) defiende que las normas a aplicar serán aquellas que expresa o tácitamente queden comprendidas en la Constitución, mientras que la posición activista defiende la idea de que la función de los jueces es desentrañar los principios constitucionales, amplificándolos y aplicándolos al caso en cuestión (Wilson, 1992). No obstante, cabe destacar que, el rol político de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos es bien destacado en lo que se refiere a la conformación de políticas públicas, situación totalmente ajena a lo que previeron los padres fundadores.

El control de constitucionalidad en Ecuador.

Según Grijalva pueden ser identificadas tres etapas en Ecuador, en relación con el control de constitucionalidad, ellas son: soberanía parlamentaria, la cual comprende el periodo desde la instalación de la República hasta la Constitución de 1945; la aparición y desarrollo del Tribunal Constitucional correspondiente al periodo entre 1945 y 1996, año en el cual el Tribunal de Garantías Constitucionales se convirtió en el Tribunal Constitucional; y por último, el periodo de los desafíos de la institucionalización donde se crea el Tribunal Constitucional con nuevas competencias hasta el presente (Grijalva, 2012).

La etapa posterior a 1945 fue el reflejo de un proceso de desarrollo marcado por la evolución e involución en lo que atañe al control constitucional, lo cual abarcó la eliminación del Tribunal de Garantías Constitucionales. Fue una etapa donde se impuso el control difuso y es a partir de

1992 que se inician los cuestionamientos en torno a esa soberanía parlamentaria en materia de control, ya que este Tribunal era controlado por el Congreso.

Con las reformas de 1995 y 1996 que declaran al Tribunal Constitucional como última instancia de decisión en torno al tema, se elimina la potestad congresional sobre el control de constitucionalidad, lo cual es ratificado por la Constitución de 1998. Como rasgos distintivos de este periodo pueden referirse los siguientes: un desarrollo superior de la jurisdiccionalidad del Tribunal Constitucional, así como su estabilidad, principalmente reflejada en las atribuciones y composición; no obstante, se mantiene la presencia de interés políticos debido a la forma de nombramiento, duración del cargo e instrumentos en relación con el cese de las funciones.

La Corte Constitucional, refrendada en la Constitución de 2008 es un órgano autónomo desde el punto de vista financiero y administrativo, lo cual garantiza su independencia desde el punto de vista político, o sea, sus acciones en relación con los poderes del Estado, no se encuentran permeadas por nexo o compromiso alguno, según reza el artículo 430.

En función de reafirmar lo antes referido, el artículo 431 establece la imposibilidad de remoción o realización de juicio político a los jueces por parte de las personas que los designan, lo que no implica ausencia de control en relación con las actividades que ellos realizan. Asimismo, en el proceso de designación interviene una comisión integrada por representantes de cada una de las funciones del Estado.

Otro de los elementos que, a nuestro juicio, realza el valor de este sistema de control de constitucionalidad es el hecho de que el periodo de ejercicio esté sujeto a un periodo de tiempo determinado, sin posibilidad de reelegirse con carácter inmediato (artículo 432).

En lo concerniente al carácter de los fallos y su ejecutoriedad, resulta pertinente el análisis del artículo 438, el cual establece la imposibilidad de que sean objeto de impugnación, debido a su carácter de inapelables y definitivos.

Igualmente, la actuación de la Corte ha reafirmado su exclusividad en cuanto a las decisiones de asuntos de constitucionalidad a partir de sus pronunciamientos dirigidos a limitar la actuación de los jueces ordinarios en este sentido. Ejemplo de ello es lo comprendido en la Resolución No. 55 de la Corte Constitucional, publicada en el Registro Oficial No. 359 de 10 de enero de 2011:

(...) esta Corte deja en claro que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República vigente, y a diferencia del control constitucional difuso previsto en la Constitución Política de 1998, los jueces están

vedados para inaplicar normas jurídicas y continuar con la sustanciación de la causa, circunstancia que se ha generado en el caso sub iúdice. Finalmente, a partir de la disposición constitucional citada, es evidente también que no existe la posibilidad de que un juez efectúe en la sustanciación de una causa, un control constitucional respecto a actos administrativos con efectos particulares e individuales por no encontrar sustento constitucional.

Así como, a través del contenido del fallo 001-13-SCN-CC, donde se establece que:

En el Ecuador existe únicamente el control concentrado de constitucionalidad, por lo que le corresponde solo a la Corte Constitucional la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma y su consecuente invalidez. De modo, si bien las juezas y jueces tienen la obligación de advertir la existencia de disposiciones normativas contrarias a la Constitución, siempre deben consultar a la Corte Constitucional para que sea esta la que se pronuncie respecto a su constitucionalidad. Bajo ningún concepto, ante la certeza de inconstitucionalidad de una disposición normativa, un juez podría inaplicarla directamente dentro del caso concreto, pues siempre debe, necesariamente, elevar la consulta ante la Corte.

El proceso de constitucionalidad en Ecuador ha transitado por varios momentos, en el periodo ubicado antes de 1998, no se autorizaba de forma expresa a los tribunales para declarar inaplicable una norma contraria a la Constitución (a diferencia de su sucesora), la Constitución de 1998, que en su artículo 274 concedía la potestad constitucional a los jueces, sobre la base del modelo de control difuso. A juicio de Intriago Ceballos la problemática central en torno al tema, en algunas de las etapas que precedieron la Constitución de 2008, era la falta de constancia en relación con la jerarquía normativa, al punto de ubicar en un mismo plano de igualdad de aplicación a la norma constitucional y la norma legal (Intriago, 2016).

En lo que respecta a la Constitución de 2008, el control adquiere un carácter amplio, pues abarca diversos ámbitos, entre ellos, el control previo de constitucionalidad de las preguntas propuestas para consultas populares ya sea de carácter nacional o a nivel de los gobiernos autónomos descentralizados (artículo 104 inciso final), la calificación del procedimiento de reforma constitucional (artículo 443), el requerimiento de dictamen previo de admisibilidad de la Corte para que pueda proceder el enjuiciamiento político del Presidente o su destitución por extralimitarse en sus funciones (artículo 130), la verificación de la constitucionalidad de los

decretos presidenciales para disolver la Asamblea Nacional por parte del Presidente cuando se extralimite en sus funciones (artículo 148), así como la comprobación del abandono del cargo del Presidente antes de su declaración por la Asamblea Nacional (artículo 145); elementos todos que reafirman, la autoridad e independencia de la Corte en su actuar.

Entre otras de las cuestiones que resulta oportuno destacar, en relación con el control de constitucionalidad en el texto constitucional, se encuentra la facultad de revisión de los proyectos de estatutos de autonomía regional presentados por los gobiernos provinciales que desean constituir una región y sus reformas (artículo 245.3 y 246), por parte de la Corte Constitucional. En igual sentido constituye una referencia obligada la ampliación de la legitimación activa en lo atinente a la posibilidad que tienen los ciudadanos, ya sea de forma individual o colectiva, de presentar acciones de constitucionalidad, según lo establecido en el artículo 439.

En lo que atañe a los actos normativos declarados inconstitucionales sufren el efecto de la invalidez, asimismo, la Corte Constitucional puede declarar la inconstitucionalidad de normas conexas, lo cual resulta sumamente oportuno toda vez que faculta a la Corte a accionar ante la identificación de normas inconstitucionales que guarden relación directa con normas sobre las cuales, exista una demanda de inconstitucionalidad.

Por su parte el artículo 428 ofrece la posibilidad al órgano judicial constitucional de dictaminar sobre la constitucionalidad de normas a las que los jueces consideren inconstitucionales en el desarrollo de un proceso, lo cual lo somete a suspensión hasta tanto sea resuelto el asunto por la Corte. Aunque, sobre la base de lo que establece el antes referido precepto, se esgrime la desaparición del control difuso en Ecuador, Grijalva Jiménez sostiene que este argumento no es del todo firme ya que, sobre la base de lo establecido en los artículos 424, 425 y 426 de la norma constitucional en relación con el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los jueces cuando no tienen dudas sobre la inconstitucionalidad de una norma, tienen la facultad de inaplicarla. En consecuencia, la suspensión y ulterior consulta a la Corte operaría únicamente en caso de duda por parte del juez (Grijalva, 2012).

CONCLUSIONES

1. El control de constitucionalidad es un mecanismo de supervisión de los actos que emanan de los poderes del Estado, así como, de las normas jurídicas en sentido amplio.

Los sistemas de control constituyen la expresión del momento histórico, político e institucional en el cual cada uno ha sido concebido, como es el caso de Ecuador.

2. La Constitución de Ecuador de 2008 tiene el mérito de incorporar un control de constitucionalidad concentrado en manos de la Corte Constitucional, órgano con amplias facultades que dirige su actuación bajo el principio de independencia; sin que existan criterios absolutos al respecto, dicha Constitución introduce importantes elementos que resultan novedosos en la historia constitucional ecuatoriana y la sitúan sin lugar a duda en un lugar privilegiado en relación con, entre otros aspectos, el control de constitucionalidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*, 1ª reimpresión. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición (Pensamiento jurídico contemporáneo, 5).
2. Ecuador, (2008). *La Corte Constitucional y el fortalecimiento de las garantías*. Quito: Ildis.
3. Intriago, A. (2016). El control constitucional en el Ecuador. Quito: Repositorio Institucional UASB – Digital.
4. Paine, T. (1977). *Rights of man*. London: Pelican Classics.
5. Peraza, J. (2002). *Derecho Constitucional General y Comparado*. La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela.
6. Wilson, J. (1992). *El gobierno de los Estados Unidos*. México: Editorial Limusa. Grupo Noriega Editores.
7. Ecuador, (2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Publicada en el Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.
8. Ecuador, (2008). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Publicada en el Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.