

El Tribunal de Garantías

Constitucionales de 1945

Orígenes de la Justicia
Constitucional en el Ecuador

Calle Idrovo, Rubén Fernando

El Tribunal de Garantías Constitucionales de 1945: Orígenes de la justicia constitucional en el Ecuador / Rubén Fernando Calle Idrovo, Byron Ernesto Villagómez Moncayo, Dayanna Carolina Ramírez Iza. – Segunda Edición.– Quito: Corte Constitucional; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2023.

84 p.

ISBN: 978-9942-7123-3-2 e-ISBN: 978-9942-7123-4-9

1. Derecho constitucional – Aspectos históricos -- Ecuador. 2. Tribunal de Garantías Constitucionales – Aspectos históricos – Ecuador -- 1945. 3. Tribunales -- Ecuador. 4. Derecho – Aspectos históricos -- Ecuador. I. Villagómez Moncayo, Byron Ernesto II. Ramírez Iza, Dayanna Carolina. III. Título.

CDD21: 342.029866 **CDU:** 342.9 (866) **LC:** K 3370. C157 2023
Cutter-Sanborn: C157t

Catalogación en la fuente: Biblioteca "Luis Verdesoto Salgado", Corte Constitucional del Ecuador

Corte Constitucional del Ecuador

Juezas y Jueces

Alí Lozada Prado (Presidente)
Carmen Corral Ponce (Vicepresidenta)
Karla Andrade Quevedo
Alejandra Cárdenas Reyes
Jhoel Escudero Soliz
Enrique Herrería Bonnet
Teresa Nuques Martínez
Richard Ortiz Ortiz
Daniela Salazar Marín

Autores

Rubén Calle Idrovo
Especialista Constitucional Académico
Byron Villagómez Moncayo
Coordinador Técnico de Investigación
Dayanna Ramírez Iza
Asistente Técnico de Investigación del Derecho Constitucional

Prólogo

Agustín Grijalva Jiménez

Corrección de Estilo

Diana Briones Puga

Colaboradores

Despachos de juezas y jueces constitucionales
Daniel Gallegos Herrera
Miguel Molina Díaz
Steven Calvopiña Ayabaca

Editor

Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional
CEDEC

Diseño y Diagramación

Dirección Nacional de Comunicación CCE
José Tamayo E10-25 y Lizardo García
(+593) - 02 3941800
Quito-Ecuador
<http://www.corteconstitucional.gob.ec>

Febrero 2024

© Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional - Corte Constitucional del Ecuador.

Todos los derechos quedan reservados.



Licencia Creative Commons

Reconocimiento - NoComercial - CompartirIgual - 4.0 Internacional

Attribution - NonCommercial - ShareAlike - 4.0 International

(CC BY-NC-SA 4.0)

Las opiniones y contenidos son responsabilidad exclusiva de sus autores. La reproducción de los contenidos se autoriza citando la fuente.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN	15

SECCIÓN I

ORIGEN DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES	17
--	----

SECCIÓN II

EL ESTATUTO NORMATIVO DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE 1945	27
---	----

I. Naturaleza y conformación del Tribunal de Garantías Constitucionales	28
--	----

1. Forma de designación	29
2. Requisitos de elegibilidad	35
3. Régimen de responsabilidades	38
4. Régimen de garantías e inmunidades	39
5. Régimen de dietas	39

II. La deliberación a lo interno del Tribunal	40
---	----

1. Comisiones	40
2. Presentación de informes	41
3. Cuórum y votación	41
4. Excusas y recusaciones	42

SECCIÓN III

ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES DECISIONES DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES (PERIODO MARZO-DICIEMBRE DE 1945)	44
I. Consideraciones previas	45
1. Acceso a la jurisdicción del Tribunal de Garantías Constitucionales	45
2. La jurisprudencia	46
II. Resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales sobre las decisiones adoptadas por la Asamblea Nacional Constituyente previo a la entrada en vigor de la Constitución de 1945	47
1. Informe negado en sesión de 24 de abril de 1945	47
2. Informe aprobado en sesión de 19 de mayo de 1945	48
3. Informe aprobado en sesión de 27 de agosto de 1945	49
III. Resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales sobre las decisiones adoptadas por la Asamblea Nacional Constituyente 1944-1945 después de promulgada la Constitución de 1945	50
1. Informe aprobado en sesión de 29 de junio de 1945	51
IV. Decisiones con base en las atribuciones y deberes propios del Tribunal de Garantías Constitucionales	53
1. Velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, en especial de las garantías constitucionales, excitando para ello al presidente de la República y a los demás funcionarios y autoridades del Poder Público	53
2. Formular observaciones acerca de los decretos, acuerdos, reglamentos y resoluciones que a su juicio se hubieren dictado con violación de la Constitución o de las leyes, previa audiencia de la autoridad u organismo que los hubieren expedido. Si las observaciones no fueren aceptadas por la autoridad o el organismo afectado por aquellas, el Tribunal las publicará por la prensa y las presentará a consideración del Congreso, a fin de que resuelva sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad alegadas	55
3. Dictaminar acerca de la inconstitucionalidad de los proyectos de ley o decreto, en el caso señalado en el art. 41	58
4. Suspender la vigencia de una ley o precepto legal considerados inconstitucionales, hasta que el Congreso dictamine acerca de ellos	61
5. Conocer de las quejas que formule cualquier persona, natural o jurídica, por quebrantamiento de la Constitución o de las leyes; preparar la acusación contra los funcionarios responsables y, salvo lo dispuesto en la ley penal, presentarla al Congreso para que este, según los casos, los enjuicie u ordene enjuiciarlos	68

6. Conceder, en cesación de la legislatura y de acuerdo con el artículo 68, facultades extraordinarias al presidente de la República.	71
7. Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo	73
V. Atribuciones que correspondían al Consejo de Estado.	77
1. Exoneración del requisito de licitación de contratos cuya cuantía exceda de treinta mil sucres.	77
2. Emisión de informe en las solicitudes de gracia en las que se solicitare el perdón, rebaja o conmutación de las penas.	77
3. Competencias de forma general en atención a las atribuciones del extinto Consejo de Estado.	79
VI. Otras atribuciones y deberes	80
VII. Epílogo	81
Normativa:	83

[...] La primera función, la más importante de todas las funciones de este Tribunal, es evitar que puedan surgir en el vivir republicano, hombres que por creerse providenciales, enviados por Dios, o respaldados por el pueblo, quieran convertir el país en una autocracia de buena o mala fe. [...] La primera función del Tribunal de Garantías, es pues, garantizar, como su nombre lo indica, la efectividad de la Constitución y de las Leyes [...].¹

¹ Exposición de Leopoldo Benites Vinuesa referente al Tribunal de Garantías Constitucionales, en la sesión de la Asamblea Nacional Constituyente de 1 de febrero de 1945.

PRESENTACIÓN

Uno de los retos imperativos de toda sociedad, a fin de construir su presente y proyectar su futuro, es reconocer su pasado. En el caso de la práctica constitucional, las discusiones tienden a centrarse en los desafíos, que no es cuestión menor. Sin embargo, toda práctica constitucional se inscribe en un proceso histórico, que tiene que ver con el desarrollo del constitucionalismo en una sociedad determinada. Ecuador ha sido un país en el que la historia del derecho no ha recibido la atención que merece. Es por eso que la actual conformación de la Corte Constitucional se ha propuesto indagar en los orígenes de la justicia constitucional en el país.

Es así como surgió la idea de explorar el origen del Tribunal de Garantías Constitucionales, establecido en la Constitución de 1945, primer ejemplo en Latinoamérica de un órgano independiente de las funciones del Estado que ejerció alguna forma de revisión constitucional de la ley con posterioridad a su promulgación. Desde mediados del año 2022, el equipo del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional se ha dedicado a revisar fuentes directas, tales como el Boletín que recoge las decisiones del Tribunal, las Actas de la Asamblea Constituyente 1944-1945, y notas y reportajes de la prensa de la época; así como fuentes bibliográficas obtenidas de importantes repositorios: el de la Biblioteca Aurelio Espinosa Pólit o de la Asamblea Nacional. Todo ello, con el propósito de indagar los objetivos con los que fue creado el Tribunal, su funcionamiento, sus decisiones y su temprano ocaso, en 1946.

Este documento da unas primeras luces sobre el Tribunal de Garantías Constitucionales que se creó en el Ecuador en 1945 y que guarda una lejana, pero significativa línea genealógica con la actual Corte Constitucional, a fin de reconocer los esfuerzos que se han realizado en el país para construir lo que actualmente conocemos como el Estado constitucional. A partir de ahora, el reto mayor será de la academia ecuatoriana, tanto de las áreas de Derecho como de Historia, a las que proponemos investigar profundamente en los orígenes de la justicia constitucional ecuatoriana y sus procesos de evolución.

Con el objetivo de reflexionar sobre la historia del constitucionalismo ecuatoriano, la Corte Constitucional celebra en este 2023, por primera vez, la Semana de la Justicia Constitucional. La elección de la fecha del Día de la Justicia Constitucional se conecta con esta publicación: el 29 de mayo de 1945, el Tribunal, con ponencia de su presidente, Dr. Manuel Elicio Flor, decidió suspender la vigencia del art. 1002 del Código de Procedimiento Civil

de la época, con base en el art. 160.4 de la Constitución, por contraponerse a la prohibición absoluta de prisión por deudas prevista en el art. 141.4 de la misma Carta Política. Aunque de forma insipiente, se trataría de la primera decisión de control constitucional a una norma legal en el país, tomada por un órgano diseñado con inspiración en el modelo implementado por la Constitución austríaca de 1920.

Carlos Santiago Nino explicaba la práctica constitucional, en cuanto a proceso de interacción colectiva, con una analogía sobre la construcción de una catedral, en la que el arquitecto encargado de continuar el proyecto ya iniciado sabe que probablemente no lo podrá completar mientras esté a cargo. El arquitecto procurará imprimir su estilo, impregnado por el signo de cada época. Por eso, para que la obra perdure existe la necesidad de equilibrio y de una racionalidad específica: "Su elección de estilo (la del arquitecto) debe tomar en cuenta no sólo el pasado, sino también las futuras contribuciones a la construcción de la catedral".²

Quienes hacemos parte de la actual conformación de la Corte Constitucional aportamos con nuestro trabajo a esta gran obra de racionalidad colectiva, pero la misma será continuada por otras y otros, incluso contemporáneos a nosotros. Dworkin habló de una narrativa que se desarrolla sucesivamente a partir de los agregados de distintos autores, que requiere seguirse escribiendo. Pero también deseamos estar conscientes de que la justicia constitucional, cuya historia se escribe cada día, no nació hace poco, ni siquiera con la actual Constitución, sino que ha implicado un cúmulo de esfuerzos a través de varias generaciones. Desde la Corte Constitucional y su Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, presentamos este texto a fin propiciar la discusión sobre la incidencia y el aporte de quienes construyeron la Constitución de 1945 y su Tribunal de Garantías Constitucionales e iniciaron un proyecto que continúa hasta la actualidad. En esta segunda edición, se han efectuado algunas modificaciones de estilo y diseño a fin de darle un mayor realce y accesibilidad al documento.

Alí Lozada Prado
Presidente de la Corte Constitucional del Ecuador

2 Carlos Santiago Nino, *Fundamentos del Derecho Constitucional: Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional* (Buenos Aires: Astrea Editorial, 2000), pág. 65.

PRÓLOGO

Las instituciones tienen historia, es decir memoria. Surgen en contextos específicos y con ciertos fines que pueden cambiar formalmente o en sus prácticas, transformando así a la propia institución. Estas nociones de la sociología institucional son, por supuesto, aplicables a las cortes constitucionales.

La presente investigación impulsada acertadamente por el Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC) de la Corte Constitucional, indaga justamente en las condiciones de nacimiento y desarrollo inicial del máximo órgano de control constitucional del Ecuador. El Tribunal de Garantías Constitucionales (TGC) fue creado por primera vez por la Constitución de 1945; fue uno de los primeros organismos de este tipo en América Latina.

¿Pero por qué este Tribunal nace entonces y no antes ni después? ¿Cómo se integró y qué actividades desarrolló en la práctica? Estas son preguntas desatendidas en la investigación histórica y constitucional, quizá porque el Tribunal funcionó solo por alrededor de un año, al ser reemplazado por el Consejo de Estado restablecido por la Constitución de 1946. Además, como he sostenido en otro texto, a esa desatención coadyuva también el déficit en nuestro medio de diálogo interdisciplinario entre el Derecho Constitucional y la Historia.

En todo caso, la presente investigación realiza, sin duda, una importante corrección respecto a esta omisión y, en general, al funcionamiento real del Tribunal y luego Corte Constitucional en el país. Es ciertamente necesaria una aproximación histórica que dé cuenta en términos más analíticos de la presencia, acción y evolución de este organismo. Por supuesto, esta tarea debe iniciarse examinando con mayor detenimiento el origen y funcionamiento real del primer Tribunal de Garantías Constitucionales, creado en 1945. Esa es la importante tarea que asume la presente publicación y es de esperar que este examen se extienda a los tribunales y cortes posteriores.

La mayor parte de los estudios de los cuales disponemos, aunque valiosos, son predominantemente descriptivos, concentrados en los diseños normativos; y no profundizan en la explicación del rol social y político que ha jugado esta institución. Bajo un enfoque innovador, la presente investigación indaga en fuentes

primarias tales como actas parlamentarias, boletines institucionales y decisiones oficiales, y devela el juego de fuerzas políticas que derivaron en 1945 en la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales.

Efectivamente, el TGC de 1945 nació como una respuesta constitucional de fuerzas progresistas y democráticas para controlar institucionalmente al Ejecutivo, el cual durante el gobierno de Arroyo del Río se había desbordado, derivando en una autocracia autoritaria en que los derechos constitucionales, y en particular los derechos políticos, como el sufragio, eran sistemáticamente violados.

Es a raíz de estos excesos del Ejecutivo, a los que se suma la herida nacional que supuso el Protocolo de Río de Janeiro,³ que se produce el levantamiento popular y nacional del 28 de mayo de 1944, conocido como *La Gloriosa*, y la posterior Asamblea Constituyente de 1944 - 1945.

La presente investigación evidencia que hubo sectores políticos en esta Constituyente de 1945 que, en este afán de limitación del poder del Ejecutivo, incluso propugnaron un tribunal mucho más jurisdiccional, integrado en su mayoría por abogados, con un período más largo, y mayores competencias e independencia respecto del que finalmente se creó en la Constitución.

Resulta también interesante constatar que para su integración la Constituyente de 1944 - 1945 designó a personalidades destacadas e independientes de la época, con lo cual se ratifica una auténtica voluntad política de funcionamiento efectivo del Tribunal.

Otro aporte clave tiene relación con el estudio del funcionamiento real de este TGC. Mediante un detallado examen de su Boletín y los casos en él descritos, esta investigación nos permite visualizar al Tribunal de Garantías Constitucionales en pleno funcionamiento.

En efecto, la investigación analiza cada una de las competencias que la Constitución de 1945 otorgó al Tribunal. No es un análisis puramente descriptivo, sino que reflexiona sobre sus limitaciones y alcances, así como sobre sus relaciones

3 Tras el conflicto bélico de 1941 entre Ecuador y Perú, el 29 de enero de 1942 ambos países suscribieron el Protocolo de Paz, Amistad y Límites de Río de Janeiro, el cual supuso para el Ecuador una considerable merma territorial (Nota del Editor).

con el control de legalidad. Además, realiza un estudio comparativo con las competencias anteriores y posteriores del Consejo de Estado, institución a la cual el TGC sustituyó en 1945 y que, a su vez, lo reemplazó en 1946.

Luego del análisis de cada una de estas competencias del TGC, la investigación narra los casos resueltos en el ejercicio de las mismas durante el periodo histórico estudiado. Esta es la parte más novedosa de la investigación porque evidencia un TGC con voluntad política para desplegar, pese a sus evidentes limitaciones, un verdadero control jurídico-constitucional, especialmente sobre el Ejecutivo.

Entre los varios casos analizados destaca, por ejemplo, uno que deriva en la disposición oficial al entonces presidente Velasco Ibarra de promulgar la Ley de Régimen Municipal elaborada por la Comisión Legislativa Permanente; ley cuya constitucionalidad había sido objetada por el primer mandatario.

En otro emblemático caso, el TGC declaró la suspensión de un artículo del Código de Procedimiento Civil sobre la ejecución de apremio personal para hacer cumplir providencias judiciales relativas a devolución de procesos, depósitos, posesiones provisionales, aseguración de bienes, arraigo y alimentos legales. Esta disposición legal fue considerada inconstitucional por el TGC, al contravenir el artículo 141.4 de la Constitución, el cual prohibía la prisión por deudas, costas, honorarios, impuestos, multas y, en general, obligaciones civiles.

Estos y otros casos que se reportan en la investigación evidencian que el TGC no permaneció inactivo durante el año de su funcionamiento. Su voluntad de ejercicio jurisdiccional, a pesar de sus claras restricciones en el diseño institucional, aportan a una visión más completa y compleja de su origen y evolución.

Mi perspectiva en la periodización planteada respecto al control constitucional en el país ha sido la de que el TGC de 1945 fue fundamentalmente un órgano político, antes que jurisdiccional. Ello, considerando su integración (más bien corporativista), período de funciones (apenas 2 años), y competencias, especialmente respecto al control de constitucionalidad de las leyes (suspensión temporal de la ley, para que decida definitivamente el Congreso).

Sin embargo, hay que aceptar que los originales hallazgos históricos de la presente investigación obligan a matizar tal perspectiva en el sentido de reconocer

un esfuerzo importante en los primeros miembros del Tribunal, en cuanto a desarrollar un control constitucional de tipo jurídico en resguardo de la Constitución y sus derechos. Este mérito es aún mayor si consideramos las adversas condiciones institucionales y políticas en las que actuaron estos primeros miembros del TGC.

Se trata de una inicial voluntad de ejercer un control constitucional, que además, explica los enérgicos ataques que el TGC recibió del entonces presidente Velasco Ibarra, lo cual con seguridad contribuyó a su eliminación bajo la Constitución de 1946. Velasco veía en el Tribunal, según lo expresó públicamente, un superpoder que sojuzgaba al Ejecutivo. Esta es una queja frecuente de quienes buscan concentrar el poder cuando enfrentan los límites del control constitucional.

Hoy que la Corte Constitucional del Ecuador es una de las instituciones con mayor legitimidad ante la opinión pública por su proceder institucional, es justo e inspirador reconocer aquellos primeros esfuerzos de los integrantes del Tribunal de Garantías Constitucionales de 1945. Esfuerzos que, por cierto, han estado presentes en otras épocas. La historia, es decir la memoria, puede y debe fortalecer las iniciativas de institucionalización democrática y constitucional del presente.

Agustín Grijalva Jiménez
Docente UASB-Ecuador y PUCE-Quito
Exjefe de la Corte Constitucional del Ecuador

INTRODUCCIÓN

La presente reseña histórica aborda el devenir del Tribunal de Garantías Constitucionales, establecido al amparo de la Constitución Política de la República de 1945 (CPRE). Esta breve narración, de carácter preliminar, contiene una aproximación descriptiva acerca del origen y labor del mentado Tribunal, enmarcadas en una sucinta contextualización en torno al origen, composición y funciones de la Asamblea Nacional Constituyente que redactó la Constitución de 1945, de efímera duración.

Para ello, se entrelazan tres secciones: la primera, atinente al contexto general que influyó en la construcción y diseño del sistema de justicia constitucional adoptado en la Carta Política de 1945; en esta sección se destaca brevemente la repercusión que tuvo en la labor de la Asamblea Nacional Constituyente el alzamiento de carácter militar y cívico conocido como la “Gloriosa”. La segunda sección se centra en las normas que regularon la organización, estructura, mecanismos de designación de sus integrantes, ubicación en la organización estatal, formas de deliberación y, en general, el régimen de funcionamiento del Tribunal de Garantías, en orden a sus atribuciones y deberes.

La sección tercera analiza algunas de las decisiones más importantes adoptadas por el Tribunal de Garantías Constitucionales durante el periodo de marzo a diciembre de 1945 (CPRE), de entre las que destaca la resolución en la cual decidió suspender provisionalmente el art. 1002 del entonces vigente Código de Procedimiento Civil, hasta que el Congreso Nacional resolviera de modo definitivo. Esta decisión, emitida con sustento en el art. 160.4 de la Constitución de 1945, da cuenta por primera vez en la historia de la justicia constitucional del Ecuador de la existencia de un órgano encargado de realizar en abstracto, un ejercicio de control intermedio y provisional de constitucionalidad de la ley *a posteriori*, dentro de una causa concreta, dejando en manos del Congreso Nacional el pronunciamiento final.

A raíz de los trabajos de historiografía constitucional se identifican en esta reseña dos perspectivas de análisis: la normativo-institucional y la doctrinal. Para el despliegue de estos enfoques se utilizaron recursos técnicos, tales como la exploración, análisis de contenido, y estudio de todo tipo de información en registro físico

y virtual. Se recurrió para ello a las bibliotecas y archivos de la Corte Constitucional, "Aurelio Espinosa Pólit", y de la Asamblea Nacional, así como a repositorios virtuales de libre acceso, páginas web institucionales, prensa y revistas de la época (hemeroteca), entre otras.

Es así que, en este trabajo, que no pretende ser un estudio investigativo acabado, se han plasmado técnicas metodológicas históricas y jurídicas. Ello dota a esta reseña de elementos para comprender los contextos de la realidad social de la época y sus adecuaciones al marco normativo imperante. Para el efecto, se utilizó como respaldo esencial los trabajos de la Asamblea Constituyente 1944-1945, así como la legislación y el acervo de decisiones emitidas por el Tribunal de Garantías Constitucionales de 1945.

Finalmente, este texto busca constituir un aporte referencial al escaso bagaje histórico-constitucional existente hasta el momento en la cultura jurídica del Ecuador, sobre este importante órgano constitucional. El corto tiempo que duró este primer Tribunal de Garantías puede explicar dicha escasez, pero justamente esta reseña busca demostrar su significación histórica en un continuo de construcción progresiva de la institucionalidad encargada de la defensa de la Constitución.

SECCIÓN I

ORIGEN DEL TRIBUNAL DE
GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de 1945 fue resultado de la revolución del 28 de mayo de 1944, conocida como la “Gloriosa”. Tras el derrocamiento del entonces presidente Carlos Alberto Arroyo del Río y la instalación en el poder de José María Velasco Ibarra, una de las más relevantes secuelas de este levantamiento popular fue la conformación de una Asamblea Constituyente con el propósito de redactar una nueva Constitución;⁴ dicho órgano estuvo integrado por los siguientes partidos políticos:

Partido	Asambleístas
Socialista	34
Liberal	29
Conservador	24
Comunista	8
Independientes	3
TOTAL	98

Como se puede observar, el Partido Socialista Ecuatoriano fue el que más asambleístas alcanzó, seguido por los partidos Conservador y Liberal. Esta configuración política explica en gran medida la valoración progresista que se suele hacer de la Constitución de 1945,⁵ siendo precisamente el Partido Socialista el que presentó, ante el Pleno de la Asamblea Constituyente, la iniciativa y el texto original de la propuesta de creación de un Tribunal de Garantías Constitucionales.

4 Con la asunción de José María Velasco Ibarra, mediante decreto de 31 de mayo de 1944, publicado en el Registro Oficial 1 de 1 de junio de 1944, se señala que “respetará todas las libertades cívicas y políticas y la Constitución de 1906, en cuanto esta no se oponga a los propósitos de la Revolución”. Con posterioridad, al entrar en funcionamiento la Asamblea Nacional Constituyente de 1944-1945, uno de los temas a dilucidar fue el marco normativo constitucional en vigor; ante lo cual, en sesión solemne del 10 de agosto de 1944, la Asamblea se pronunció por la vigencia de la Constitución de 1906 en lugar de la de 1938 (que en su momento fue aprobada, mas no promulgada). Velasco Ibarra fue reconocido y declarado electo por la Asamblea como presidente constitucional en la misma sesión del 10 de agosto de 1944.

5 Hernán Ibarra, “¿Qué fue la revolución de 1944?”, en Santiago Cabrera Hanna, Ed., *La Gloriosa, ¿revolución que no fue?*, Quito: Corporación Editora Nacional, 2016, pág. 197.

A pesar de su efímera vigencia, existe un relativo consenso entre historiadores y juristas en torno a que la Constitución de 1945 es una de las más destacables que ha tenido el Ecuador.⁶ Esta apreciación en gran medida tiene que ver con su amplio catálogo de derechos y garantías, así como con el establecimiento de una institucionalidad orientada a su efectiva protección.⁷ En cuanto al Tribunal de Garantías Constitucionales de 1945, entre los juristas que han estudiado la historia constitucional del Ecuador, ha habido una tendencia a considerar que el mismo no llegó efectivamente a funcionar;⁸ la presente reseña viene justamente a evidenciar que dicho organismo en realidad sí se instaló y operó, si bien por un lapso corto, pero con decisiones muy significativas.

6 Hernán Salgado Pesantes, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Vol. 1, Segunda Edición, Quito: Ediciones Abya-Yala, 2003, p. 104-110; Silvia Vega Ugalde, "La Gloriosa: 'la revolución que pudo haber sido y no fue'", en Santiago Cabrera Hanna, Ed., *La Gloriosa, ¿revolución que no fue?*, Quito: Corporación Editora Nacional, 2016, pág. 188.

7 Agustín Grijalva Jiménez, "La Constitución económica del Ecuador", en Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, Ed. *Estado, Derecho y Economía*, Primera Edición, Quito: Corporación Editora Nacional, 2013, pág. 82.

8 Hernán Salgado Pesantes, *Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2005, pág. 42.

DEL TRIBUNAL DE GARANTIAS

Art. ... Se establece en la República un Tribunal de Garantías que tiene por objeto, principalmente, la defensa de la Constitución y de las garantías políticas y sociales que se determinan en ella.

Art. ... Se compondrá de tres Salas con las siguientes funciones cada una: la Primera Sala conocerá de toda reclamación sobre violación de garantías constitucionales y de las concernientes al Habeas Corpus; la Segunda, de lo contencioso-administrativo y la Tercera, de la materia electoral.

Art. ... Se reunirá este Tribunal, en pleno, para lo siguiente:

- 1º—Conceder o negar al Ejecutivo, en receso del Congreso, facultades extraordinarias y retirarlas conforme al Art. ...
- 2º—Dictaminar en los asuntos que quisiera o debiera oírle el Ejecutivo.
- 3º—Nombrar interinamente Procurador General y Contralor de la Nación.
- 4º—Resolver, en receso de la Legislativa, sobre la legalidad de las excusas de Senadores y Diputados e informarle acerca de ellas en la primera sesión.
- 5º—Nombrar interinamente los vocales de la Comisión Permanente de Legislación.
- 6º—Llenar las vacantes del Tribunal.

Art. ... Cada una de las salas estará compuesta de tres miembros, quienes elegirán su Presidente y organizarán la Secretaría respectiva. La Sala de lo contencioso-administrativo necesariamente estará integrada por tres abogados con las calidades de Ministros de la Corte Suprema.

SON FUNCIONES DEL SENADO

Examinar la conducta oficial de los Ministros de Estado y censurarlos, si hubiere motivo, fijando las responsabilidades políticas y académicas del caso.

El Ministro censurado deberá separarse del cargo.

Art. ... El Ejecutivo, en casos excepcionales graves, y calificados los motivos por el Tribunal de Garantías, podrá suspender la vigencia de una ley, decreto, resolución o acuerdo y dará cuenta de esta medida al próximo Congreso, el cual establecerá las responsabilidades del Ejecutivo de no existir motivos fundados para esa suspensión.

Se declara clausurada la sesión a las ocho y diez minutos de la noche.

El Presidente,
(F.) F. ARIZAGA L.

El Secretario General,
(F.) PEDRO JORGE VERA.

La propuesta inicial presentada por el Partido Socialista fue de una singular originalidad, debido a que en lo que respecta a las atribuciones asignadas al Tribunal, no guarda similitud con la Constitución española de 1931, que fue la primera en instituir un órgano con esa denominación.⁹ En cambio, dicho texto sí parece reflejar el interés y las motivaciones demostradas por los constituyentes para la creación de este Tribunal. Así, en los debates de la Constituyente de 1944-1945 se destaca el planteamiento de que dicho Tribunal asumiría el rol de *guardián de la Constitución*; y, se otorgaba una gran importancia a la defensa de las *garantías constitucionales*:

[...] Lo que se busca es que el Tribunal de Garantías sea un Tribunal independiente de todos los Poderes del Estado, a fin de que pueda constituirse en el verdadero guardián de la Constitución y las leyes [...].¹⁰

Hemos hecho una Constitución, deseamos que esa Constitución no sea burlada, rota ni quebrantada, y hemos creado un organismo para que vigile su integridad y cumplimiento [...].¹¹

[...] Necesitamos crear un organismo moderador que venga a garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en esta Constitución. Si nosotros estamos deseando que se respeten las garantías al trabajo, a la familia, etc., necesitamos un organismo que haga respetar esas garantías, que sea el vigilante para que no venga el autoritarismo ni la autocracia [...].¹²

Si bien, por un lado, se insistía en contar con un Ejecutivo fuerte, por otro lado, se enfatizaba la necesidad de que se alcanzara un adecuado balance en el ejercicio del poder ejecutivo por medio de frenos y contrapesos, y que existieran mecanismos institucionales para defender y hacer respetar la Constitución:

9 La Constitución cubana de 1940 también estableció un órgano con igual denominación, aunque enmarcado dentro de la Función Judicial; de todas maneras, sus atribuciones tampoco guardaban similitud con las asignadas en la propuesta original del Tribunal ecuatoriano.

10 Intervención de Pedro Saad en la sesión matutina de la Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 163.

11 Intervención de Manuel Agustín Aguirre en la sesión matutina de la Asamblea Nacional Constituyente 2 de febrero de 1945, Acta 163.

12 Intervención de Manuel Romero Sánchez en la sesión matutina de la Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 163.

[...] Es necesario organizar un Poder Ejecutivo fuerte, dotando al presidente de la República de leyes suficientes para salvar la Nación. Así lo requieren razones de orden interno y también de orden internacional, que son las que están obligando a la Asamblea Constituyente, a que, atendiendo al clamor ciudadano, hagan un Ejecutivo fuerte, pero absolutamente responsable, controlado por el organismo que se creará en el mismo estatuto jurídico [...].¹³

[...] Tal vez, como tuve ocasión de expresarlo al principio de mi disertación, la falta de un organismo, una Corporación que tome para sí o se encargue de la defensa de nuestra Carta Política, ha sido nuestra gran falla política, por la cual nuestras Constituciones, han quedado escritas y no se han cumplido, o han sido repetidamente violadas [...].¹⁴

[...] En síntesis, lo que va a haber es un Tribunal de Garantías, que por primera vez en la República del Ecuador va a hacer que se cumplan la Constitución y las leyes. No va a entorpecer la acción de nadie, todo lo contrario, el actual Ejecutivo y los que vengan, tendrán derecho a actuar y a hacer todos los bienes posibles al Ecuador, pero dentro de lo que mandan la Constitución y las leyes [...].¹⁵

Sin embargo, sobre este punto puede surgir la inquietud acerca de, hasta qué punto, la configuración, atribuciones y fines de esta novísima institución diferían sustancialmente de las que, habitualmente, se habían asignado al centenario Consejo de Estado,¹⁶ que, con mínimas variaciones, había formado parte –y que luego lo seguiría siendo– de la institucionalidad ecuatoriana desde la Constitución de 1830. Al respecto, en los mismos debates de la Asamblea de 1944-1945 resaltan los criterios de algunos constituyentes respecto a la aparente similitud entre estos órganos:

13 Intervención de Miguel Ángel Aguirre en la sesión de la Asamblea Nacional Constituyente de 23 de agosto de 1944, Acta 13.

14 Intervención de Eduardo Vásconez Cuví en la sesión de la Asamblea Nacional Constituyente de 23 de agosto de 1944, Acta 13.

15 Intervención de Emilio Uzcátegui en la sesión matutina de la Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 163.

16 El Consejo de Estado tiene su antecedente en el *Conseil d'État* procedente de Francia. En Ecuador fue un organismo encargado de asesorar y aconsejar a los gobiernos y a ciertas instituciones públicas en el ámbito de la toma de decisiones sobre cuestiones relevantes.

[...] El Presidencialismo puede y debe limitarse y moderarse, mediante instituciones como el Consejo de Estado, cuya estructuración debe garantizar las libertades públicas frente a los posibles excesos del Poder Ejecutivo, especialmente en los momentos en que los poderes amplios les sean entregados [...].¹⁷

Como he observado que hay algunos H.A. que tienen cierto temor respecto del Tribunal de Garantías, yo quiero solamente, aun cuando ya lo hizo ampliamente el H. Benítez, aclarar que se trata de las atribuciones que tenía el Consejo de Estado y que constan desde la Constitución de 1906 [...].¹⁸

En contraste, otros asambleístas expresaron su preocupación por los aparentes poderes exorbitantes que se pretendía asignar al Tribunal de Garantías Constitucionales:

[...] Este organismo viene a quedar aquí con poderes absolutos y en sus actuaciones sería necesario que tenga una correlación con otros Poderes [...].¹⁹

[...] La Asamblea Constituyente, en repetidas ocasiones, explicó la conveniencia que tenía el crear un Ejecutivo fuerte, robusto, libre; y observo (sic) que el Tribunal de Garantías, tal como está organizándose y la finalidad que se le está dando, va a constituirse en un Poder acaso más robusto y omnímodo que el mismo Congreso [...].²⁰

Frente a estas inquietudes, asambleístas con criterios distintos intentaron precisar la naturaleza jurídica y el alcance del Tribunal de Garantías Constitucionales:

17 Intervención de Alfonso Larrea Alba en la sesión de la Asamblea Nacional Constituyente de 23 de agosto de 1944, Acta 13.

18 Intervención de Manuel Romero Sánchez en la sesión matutina de la Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 163.

19 Intervención de Ángel León Carvajal en la sesión matutina de la Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 163.

20 Intervención de Alfredo Chiriboga en la sesión matutina de la Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 163.

Hemos hecho una Constitución, deseamos que esa Constitución no sea burlada, rota, ni quebrantada, y hemos creado un organismo para que vigile su integridad y cumplimiento. Eso es todo lo que hemos hecho. Nada más. No nos estamos arrojando contra el Poder Ejecutivo ni mucho menos [...].²¹

[...] Se trata ni más ni menos que de un Tribunal de carácter original. No ha existido antes en nuestra legislación ni en nuestro sistema constitucional [...].²²

En igual sentido, en lo concerniente a la tarea fundamental del Tribunal:

[...] Necesitamos crear un organismo moderador que venga a garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en esta Constitución. Si nosotros estamos deseando que se respeten las garantías al trabajo, a la familia, etc., necesitamos un organismo que haga respetar esas garantías, que sea el vigilante para que no venga el autoritarismo ni la autocracia [...].²³

Finalmente, para otro sector de la Constituyente el Tribunal de Garantías se diferenciaba del Consejo de Estado por la mayor efectividad que tendrían sus facultades:

[...] El antiguo Consejo de Estado tenía una serie de atribuciones, algunas de las cuales no han sido contempladas para el Tribunal de Garantías y que yo propondré posteriormente que se le den. En cambio, el nuevo organismo que se quiere crear tiene atribuciones mucho más efectivas y de este modo este organismo de control tiene un carácter puramente formal, no es un organismo sin un poder efectivo, sino un organismo de control que va a permitir el funcionamiento de la vida democrática del país en forma efectiva [...].²⁴

21 Intervención de Manuel Agustín Aguirre en la sesión matutina de la Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 163.

22 Intervención de Gabriel Cevallos García en la sesión matutina de Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 163.

23 Intervención de Manuel Romero Sánchez en la sesión matutina de Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 163.

24 Intervención de Ricardo Paredes en la sesión matutina de Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 163.

De la revisión de las Constituciones previamente vigentes y el texto que fue finalmente aprobado en 1945, se puede constatar que, en su mayoría, las atribuciones del Tribunal de Garantías eran similares a las del Consejo de Estado. Esto puede plantear la base para un análisis más profundo sobre la evolución de estos organismos y su posible relación histórica. De todos modos, al Tribunal de Garantías de 1945 se le otorgó una atribución de control constitucional que puede considerarse inédita.

En efecto, la revisión histórica de los textos constitucionales permite colegir que al Tribunal de 1945, como órgano autónomo, se le asignó una facultad bastante novedosa para la época: la posibilidad de suspender temporal y provisionalmente la vigencia de una norma legal. Esta atribución, si bien estaba limitada por su supeditación a la posterior ratificación del Legislativo, implicaba dotarle a un organismo autónomo de la prerrogativa de tornar ineficaz, así fuera por un lapso temporal, una disposición legal.

En este sentido, se debe recordar que para entonces la Ley seguía teniendo un estatus privilegiado, especialmente dentro de la cultura jurídica dominante, y que el constitucionalismo en el Ecuador se encontraba aún en una etapa muy temprana de desarrollo. Por ello, este aspecto podría considerarse como un paso importante en la evolución histórica de la justicia constitucional en el país.

Si bien el Tribunal de Garantías Constitucionales –al igual que la Constitución de 1945– tuvo una muy corta duración, su labor debe ser estudiada con mayor profundidad. Justamente, la razón de su cesación tuvo que ver con su rol contralor y el contrapeso que le hizo al gobernante de turno. Como lo sostuvieron los constituyentes en sus intervenciones ante el Pleno de la Asamblea, el Tribunal de Garantías Constitucionales de 1945 fue concebido como un mecanismo para controlar el poder y, sobre todo, servir como guardián de la Constitución, los derechos y garantías constitucionales.

CONSTITUCIÓN	NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN
1830	Consejo de Estado
1835	Consejo de Gobierno
1843	Consejo de Gobierno
1845	Consejo de Gobierno
1851	Consejo de Estado
1852	Consejo de Gobierno
1861	Consejo de Gobierno
1869	Consejo de Estado
1878	Consejo de Estado
1884	Consejo de Estado
1897	Consejo de Estado
1906	Consejo de Estado
1929	Consejo de Estado
1945	Tribunal de Garantías Constitucionales ¹
1946	Consejo de Estado
1967	Tribunal de Garantías Constitucionales ²
1979	Tribunal de Garantías Constitucionales ³
1998	Tribunal Constitucional ⁴
2008	Corte Constitucional ⁵

Fuente: Elaborado por el CEDEC.

1 Reemplazó al Consejo de Estado asumiendo además características especiales en materia de control de constitucionalidad, así como la atribución para ejercer jurisdicción en lo contencioso administrativo.

2 Se retoma el modelo de 1945 sin las atribuciones para ejercer jurisdicción en lo contencioso administrativo por la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo. Previamente en 1959 se había creado el Tribunal Fiscal. El Consejo de Estado deja de existir en la Constitución de 1967.

3 Se mantiene en lo principal el esquema de 1967, tanto en relación con sus atribuciones como a su conformación. En las reformas constitucionales de 1992 se crea en la Corte Suprema una Sala Constitucional, la cual funcionó paralelamente al Tribunal de Garantías Constitucionales, relegando su labor a un papel secundario. En las reformas constitucionales de 1995-1996 se reestructura el Tribunal de Garantías Constitucionales eliminándose el calificativo "de garantías", y con competencia, entre otras, para conocer el amparo constitucional y el habeas data. En materia de control de constitucionalidad este fue de naturaleza mixta.

4 Las reformas realizadas en 1995-1996 fueron recogidas por la Asamblea Nacional Constituyente que redactó la Carta Política de 1998, agregando la facultad de los jueces o tribunales para inaplicar, en las causas que conociere, "cualquier precepto jurídico" inconstitucional o contrario a los tratados y convenios internacionales.

5 La Corte Constitucional asume el rol de máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia constitucional.

SECCIÓN II

EL ESTATUTO NORMATIVO
DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS
CONSTITUCIONALES DE 1945

I. Naturaleza y conformación del Tribunal de Garantías Constitucionales

En el diseño institucional de 1945, el Tribunal de Garantías Constitucionales era un órgano constitucional que se encontraba ubicado por fuera de las tres funciones clásicas del Estado, en especial de la Judicial; función esta última que, conforme a lo establecido en el art. 84 de la Constitución de 1945, comprendía a la Corte Suprema de Justicia, las Cortes Superiores y los demás Tribunales y Juzgados.

De la lectura de la norma constitucional se puede llegar a sostener que varias de las atribuciones del Tribunal tenían al menos algún contenido o alcance jurisdiccional, combinadas con otras de carácter administrativo, propias de anteriores facultades y deberes del extinto Consejo de Estado. Un ejemplo de estas últimas era la exoneración del requisito de licitación; sobre este punto resalta el siguiente criterio de uno de los constituyentes más activos, el Dr. Manuel Elicio Flor:

Les toca, también fallar sobre los asuntos contencioso-administrativos, es decir, ejercer el papel de juez, que no solo reclama conocimientos de la ley sino para la judicatura [...]. Es decir, que todas las funciones asignadas al Tribunal de Garantías Constitucionales suponen funciones de carácter jurídico.²⁵

De conformidad con lo establecido en el art. 159 de la Constitución de 1945, el Tribunal estaba integrado por nueve miembros.²⁶ Se observa que tenía una composición de orden político, por pertenecer tres vocales al Congreso Nacional, así como funcional en el caso del representante de los trabajadores. Los demás vocales provenían de ostentar una titularidad dentro de cierto órgano estatal, como lo era ser presidente de la Corte Suprema o el

25 Intervención de Manuel Elicio Flor en la sesión de Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 163.

26 En los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1944-1945, en un principio comprendía siete miembros: dos ciudadanos elegidos por el Congreso Nacional, un abogado designado por las facultades de jurisprudencia de las universidades, tres representantes de los partidos políticos, y un representante de los trabajadores elegido por la Confederación de Trabajadores del Ecuador. Finalmente, quedó integrado por: Tres diputados elegidos por el Congreso; el presidente de la Corte Suprema; un representante del presidente de la República el Procurador General de la Nación; un representante de los trabajadores, elegidos conforme a la ley; y, dos ciudadanos elegidos por el Congreso.

Procurador General de la Nación. Completaban la lista, dos ciudadanos designados por el Congreso Nacional y el representante del presidente de la República.

1. Forma de designación

La Asamblea Nacional Constituyente 1944-1945, en atención a lo establecido en la disposición transitoria sexta de la Constitución, designó –en su primera conformación–, a los miembros del Tribunal, a excepción de los representantes de la Presidencia de la República, Corte Suprema y de los trabajadores.²⁷

En tal virtud, en la sesión del 10 de marzo de 1945, la Asamblea Nacional Constituyente designó como sus representantes a la Corporación a Alfonso Zambrano (partidos de centro), Rafael Terán Coronel (partidos de derecha) y Enrique Gil Gilbert (partidos de izquierda);²⁸ por los ciudadanos, se designó a Alberto Acosta Soberón y Luis Maldonado Tamayo; y por parte de los trabajadores, a Miguel Ángel Guzmán.

En esta misma sesión se designó al Procurador General del Estado, cargo que recayó en la persona de Alfredo Pérez Guerrero, quien con tal designación pasó a formar parte del Tribunal de Garantías Constitucionales. En cuanto a los otros integrantes, el presidente de la República designó a Alfredo Pérez Chiriboga; y, la Corte Suprema designó en su calidad de presidente a Manuel Elicio Flor Torres.²⁹

Por otro lado, de conformidad con lo establecido en el inciso cuarto del art. 159 de la Constitución de 1945, se contó con suplentes en el Tribunal; quienes ostentaron tales nombramientos fueron: por la Asamblea Constituyente, Alfredo Silva del Pozo (partidos de centro), Alberto Moreno Andrade (partidos de derecha) y

27 Al texto, la disposición transitoria sexta expresamente disponía que: "Por esta vez, la Asamblea Nacional Constituyente elegirá a los ministros de las Cortes Suprema y Superiores, al Contralor General de la Nación y a los miembros del Tribunal Superior Electoral, de la Comisión Legislativa Permanente y del Tribunal de Garantías Constitucionales, con excepción de los representantes del presidente de la República, de la Corte Suprema y de la Confederación de Trabajadores del Ecuador. También elegirá, previa terna del presidente de la República, al Superintendente de Bancos y al Procurador General de la Nación".

28 En la sesión de la Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945 se aprobó que los integrantes del Tribunal por parte de dicha Función del Estado debían conformarse con representantes del "centro, derecha e izquierda"; igual modalidad de designación se aplicó para la designación de los suplentes.

29 Mediante acuerdo de fecha 13 de marzo de 1945, la Corte Suprema designó a Manuel Elicio Flor Torres como presidente de la Corte Suprema de Justicia. Gaceta Judicial 1, Año I, enero-diciembre 1945, Serie VII.

Jaime Chávez Granja (partidos de izquierda); por la Presidencia de la República, Arturo Ontaneda Pólit; por los trabajadores, César Enrique Coronel; y, por los ciudadanos, Pedro Jorge Vera y Ruperto Alarcón.³⁰ Cabe indicar, además, que no siendo miembros de la Corporación, se reconocía en el inciso final del artículo *supra* la facultad de los Ministros de Estado de concurrir a las sesiones del Tribunal de Garantías y a participar sin voto en sus deliberaciones.

30 La Constitución de 1945 preveía que al Congreso Nacional le correspondía como atribución y deber, en su momento, "recibir la promesa" a los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales, en atención a lo establecido en el art. 34.18 de la Constitución.

**MIEMBROS INTEGRANTES DEL TRIBUNAL DE
GARANTÍAS CONSTITUCIONALES**

Señor Doctor Don Manuel Elicio Flor T.,
Presidente de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia.

Señor Doctor Don Alfonso Zambrano O.,

Señor Doctor Don Rafael Terán Coronel,

Señor Doctor Don Enrique Gil Gilbert,

HH. Representantes de la H. Asamblea Nacional Constituyente

Señor Doctor Alfredo Pérez Chiriboga,
Representante del Señor Presidente de la República

Señor Doctor Don Alfredo Pérez Guerrero,
Procurador General de la Nación

Señor Don Miguel Angel Guzmán,
Representante de los Trabajadores

Señor Doctor Don Alberto Acosta Soberón,

Señor Don Luis Maldonado Tamayo,

Ciudadanos elegidos por la H. Asamblea Nacional Constituyente.

SUPLENTE:

Señor Doctor Don Alfredo Silva del Pozo,

Señor Don Jaime Chávez Granja,

Señor Don Alberto Moreno A.,

Señor Doctor Don Arturo Ontaneda Pólit,

Señor Don César Enrique Coronel,

Señor Don Pedro Jorge Vera,

Señor Doctor Don Ruperto Alarcón.

SECRETARIO: Señor Doctor Don Manuel Alberto Mora.

PROSECRETARIO: Señor Doctor Don José Alejandro Egüez.

Fuente: Boletín Jurisprudencial del Tribunal de Garantías Constitucionales No. 1 (Marzo-Diciembre 1945), pág. 3.

En cuanto a la duración en los cargos, la Constitución establecía un periodo de dos años, con posibilidad de reelección.³¹ En caso de falta, los miembros del Tribunal debían ser reemplazados por los correspondientes suplentes hasta terminar el periodo (art. 159 de la Constitución).

Una vez promulgada la Constitución de 1945, en sesión de 9 de marzo del mismo año, la Asamblea emitió, mediante decreto constituyente, normativa general en la que fijó procedimientos para el Tribunal de Garantías Constitucionales y la Comisión Legislativa Permanente. A más de lo indicado, y de conformidad con el art. 162 de la Constitución, -en cuanto a que la Corporación contara con una ley que regulara su funcionamiento y los procedimientos para sus actuaciones-, la Comisión Legislativa Permanente expidió la Ley de Régimen Político y Administrativo, que contenía disposiciones sobre el Tribunal.³²

Según esta última ley, lo atinente a la organización, atribuciones y deberes del Tribunal de Garantías Constitucionales se ceñiría a la Constitución y las leyes; y, en cuanto a su funcionamiento, se sujetaría a lo previsto en la Constitución, la citada ley, y el reglamento que se expidiera para el efecto. Este último cuerpo normativo fue discutido y aprobado por la Corporación en dos sesiones, de fechas 5 y 10 de abril de 1945.

En sesión inaugural de 20 de marzo de 1945, los miembros del Tribunal designaron como su presidente a Manuel Elicio Flor Torres; mientras que, las designaciones de secretario y prosecretario recayeron en Manuel Alberto Mora y José Alejandro Egüez, respectivamente. Por otra parte, se destaca la conformación de una comisión integrada por Alfredo Pérez Guerrero y Alberto Acosta Soberón, a fin de que se estudiaran las disposiciones legales relacionadas con la organización del Tribunal, formularan su Reglamento y el Proyecto de Ley para su correcto funcionamiento, el cual debía incorporarse a la Ley de Régimen Político y Administrativo de la República.

31 Se planteó inicialmente un periodo de duración de 4 años, así como renovaciones por mitades. Sesión de la Asamblea Nacional Constituyente 1944-1945 de 2 de febrero de 1945.

32 Registro Oficial 357, de 13 de agosto de 1945.

**ESQUEMA DE LA SESION INAUGURAL DEL
H. TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES
VERIFICADA EL 20 DE MARZO DE 1945**

Se instala a las cinco y cinco minutos de la tarde, del 20 de Marzo de 1945, con la concurrencia de los siguientes Miembros, señores: doctor don Manuel Elicio Flor, en su calidad de Presidente de la Excm. Corte Suprema de Justicia, don Enrique Gil Gilbert, doctor Alfonso Zambrano, y don Alberto Moreno Andrade (suplente). Representantes de la H. Asamblea Nacional ante el Tribunal; don Luis Maldonado Tamayo y doctor Alberto Acosta Soberón, Representantes por los ciudadanos; don Miguel Angel Guzmán, Representante por los Trabajadores; doctor Alfredo Pérez Guerrero, Procurador General de la Nación y don Alfredo Pérez Chiriboga, Representante del señor Presidente de la República. Se resuelve que el señor doctor don Manuel Elicio Flor, presida interinamente la sesión, como Presidente; y actúa como Secretario ad-hoc, el señor don Pedro Jorge Vera.

En seguida se procede a elegir Presidente de la Corporación, cargo que recae en la persona del señor doctor don Manuel Elicio Flor, quien, agradece por la honrosa designación de que ha sido objeto, y presta la respectiva promesa de ley, previa al desempeño del indicado cargo.

El Tribunal dispone que cuando el Presidente se halle ausente, se nombre en forma interina a cualquier miembro para que presida la sesión. Luego, se procede al nombramiento de los cargos de Secretario y Prosecretario, los mismos que recaen en las personas de los señores doctores don Manuel Alberto Mora y don José Alejandro Egüez, respectivamente. Y, a fin de que se efectúen los demás nombramientos de empleados, se designa una comisión compuesta por el señor Presidente, doctor don Manuel Elicio Flor, el señor don Alfredo Pérez Chiriboga y el doctor don Manuel Alberto Mora, Secretario. Igualmente, designase una comisión integrada por los Sres. Dres. don Alfredo Pérez Guerrero y don Alberto Acosta Soberón, a fin de que estudie las disposiciones legales referentes a la Organización del Tribunal de Garantías Constitucionales, formule su Reglamento, y el Proyecto de Ley, para su funcionamiento, el mismo que deberá incorporarse a la Ley de Régimen Político y Administrativo.

Por no haber otros asuntos de que tratar, se levanta la sesión a las siete y treinta y cinco minutos de la noche, convocándose a los señores miembros, para la próxima sesión que debe verificarse el día 26 de Marzo de 1945.



Manuel Elicio Flor Torres, primer presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales. **Fuente:** Corte Nacional de Justicia.

2. Requisitos de elegibilidad

Los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales debían cumplir con tres requisitos, a saber: i) ser ecuatorianos por nacimiento; ii) estar en goce de la ciudadanía; y, iii) tener veinticinco años de edad, por lo menos.

El art. 10 de la Constitución de 1945, disponía que eran ecuatorianos por nacimiento:

1. Los nacidos en el territorio de la República.
2. Los nacidos en suelo extranjero, de padre o madre ecuatorianos por nacimiento, que vinieren a residir en la República o expresaren su voluntad de ser ecuatorianos; y,
3. Los nacidos en el extranjero, de padre o madre ecuatorianos por nacimiento, hallándose cualquier de éstos en ejercicio de cargo oficial o exiliado por causas políticas; mientras no manifiesten voluntad contraria.

Por su parte, el art. 14 de dicha Carta Política, establecía expresamente los casos de pérdida de la nacionalidad:

1. Por traición a la Patria;
2. Por naturalizarse en otro Estado, salvo en España o en los países iberoamericanos; y,
3. Por haber sido cancelada la carta de naturalización.

La nacionalidad se recobra de acuerdo con la ley.

En atención al requisito de la ciudadanía, el art. 15 de la Constitución consideraba como ciudadano a todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor a dieciocho años, que supiera leer y escribir. Por su lado, el art. 16 disponía que la ciudadanía se perdía:

1. Por insolvencia fraudulenta;
2. Por condena en caso de fraude en el manejo de fondos públicos;

3. Por condena en caso de quebrantamiento de las disposiciones constitucionales, realizado por empleados o funcionarios públicos;
4. Por atentados contra el derecho de sufragio, tales como compra o venta del voto violencia, falsedad, imposición oficial o jerárquica, comprobados conforma a la ley;
5. Por pérdida de la nacionalidad; y,
6. En los demás casos señalados en la Constitución y las leyes.

En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente fue objeto de debate si los miembros del Tribunal de Garantías Constitucionales debían tener la preparación o condición de abogados. Al respecto se destacan las siguientes intervenciones:

[...] Mi criterio ha sido el de que, por lo menos, haya una mayoría de juristas en este organismo. Así, podrá la Cámara resolver libremente si solo los tres representantes de las tendencias políticas en este organismo van a ser los abogados, o si van a ser en su totalidad todos los miembros. Mi criterio personal sería el que el representante de las Facultades de Jurisprudencia, como ya lo señala el inciso aprobado, debe ser abogado, más los tres representantes de las tendencias políticas, que deben también ser abogados, con lo cual tendríamos un total de cuatro abogados, que serían una mayoría [...].³³

[...] Apoyo la moción que acaba de formular el H. Herrería, porque la naturaleza de las atribuciones que le están confiadas al Tribunal de Garantías Constitucionales implica la necesidad de que siquiera en su mayoría sean abogados los que integren esta corporación [...].³⁴

En la redacción del texto final, esta condición no fue considerada como requisito para desempeñarse como miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales de 1945; la posible razón para esta determinación no aparece en el registro de

33 Intervención de Alejandro Herrería en la sesión vespertina de la Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 164.

34 Intervención de Manuel Elicio Flor Torres en la sesión vespertina de la Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 164.

los debates del Pleno de la Asamblea Constituyente, por lo que pudo haber sido definida al interior de la Comisión de Constitución, o en alguna sesión reservada, o no fue incluida en actas.

2.1. Idoneidad

El art. 111 de la Ley de Régimen Político y Administrativo determinaba que correspondía al propio Tribunal calificar la idoneidad de sus miembros; y, agregaba, que sus resoluciones serían apelables ante el Congreso Nacional o ante la Comisión Legislativa Permanente, cuando aquel no estuviere reunido, dentro del término de ocho días.

2.2. Impedimentos e incapacidades para el desempeño del cargo

En cuanto a los impedimentos expresos, el inciso tercero del art. 159 de la Constitución, prescribía que los representantes de los trabajadores y de los ciudadanos también debían cumplir con los requisitos constantes en su art. 26. Esta disposición, incluía prohibiciones que hacían relación, en lo principal, a dobles cargos públicos,³⁵ conflictos de intereses, o el tener una determinada condición o cargo al momento de su designación:

El art. 26 de la Constitución determinaba expresamente:

No pueden ser diputados:

1. El Presidente de la República, el encargado de la Presidencia de la República, los Ministros de Estado, el Contralor General de la Nación, el Subcontralor, el Procurador General de la Nación y el Superintendente de Bancos.
2. Los empleados públicos y, en general, quienes percibieren sueldo del erario al tiempo de la elección o lo hubiesen percibido dentro de los seis meses anteriores a ella.

³⁵ Los dos incisos finales del art. 141.20 al texto disponían: "El Estado garantiza: 20. Nadie podrá desempeñar dos o más cargos públicos. Pero los profesores universitarios y quienes ejerzan funciones gratuitas de elección popular podrán ocupar otro cargo público. Los diputados que tengan otro empleo público rentado percibirán, durante la legislatura, solo las dietas que les correspondan como miembros del Congreso".

3. Quienes ejerzan mando o jurisdicción o lo hubiesen ejercido dentro de los seis meses anteriores a la elección.
4. Quienes tuvieran contratos con el Estado o concesiones de él para explotar la riqueza del país, con las excepciones que la ley establezca.
5. Los defensores, agentes o representantes de empresas extranjeras que tengan contratos con el Estado o gocen de concesiones para la explotación de las riquezas nacionales; y,
6. Los ministros de cualquier religión y los miembros de comunidades religiosas.

Mientras que, el art. 27 de la Constitución disponía lo siguiente:

Las incapacidades señaladas en los numerales 2 y 3 del artículo precedente no comprenden a los miembros de la Comisión Legislativa Permanente, a los del *Tribunal de Garantías Constitucionales*, a los rectores y personal docente de los establecimientos de educación pública, jefes de misión diplomática, delegados a congresos o conferencias internacionales, vocales del Tribunal del Crimen, árbitros, partidores, jueces especiales que no perciban sueldo ni a los que sin sueldo subroguen a los jueces ordinarios. Tampoco comprenden a los diputados funcionales, siempre que los cargos o empleos que éstos desempeñaren antes de la elección sean conexos con la función representada (énfasis añadido).³⁶

3. Régimen de responsabilidades

De conformidad con el art. 34.30 de la Constitución de 1945, los miembros del Tribunal podían ser objeto de acusaciones ante el Congreso Nacional por “infracciones cometidas en ejercicio de las funciones oficiales”. La pena correspondía a una “suspensión o privación del cargo y declarar al acusado, temporal o perpetuamente, inhábil para desempeñar cargos públicos. Si el hecho materia de la acusación lo hiciere responsable de infracción que merezca otra pena, se le seguirá juicio ante el juez o tribunal”. Esto se complementaba con lo indicado en

³⁶ Constitución Política del Ecuador de 1945, Registro Oficial 228, 6 de marzo de 1945, art. 27.

el inciso segundo del art. 160.6 de la Constitución, en el sentido que tanto el examen de las acusaciones como el sostenerlas ante el Congreso –en contra de los miembros del Tribunal– le correspondía a la Comisión Legislativa Permanente.³⁷

4. Régimen de garantías e inmunidades

Se reconocía a favor de los miembros del Tribunal las mismas garantías e inmunidades que a los diputados,³⁸ destacándose la prohibición de ser detenido salvo caso de delito flagrante y previa petición correspondiente por el juez instructor al Congreso Nacional.³⁹ Además, los miembros del Tribunal tenían inmunidad por todo el tiempo de duración de su cargo, sin ser responsables por las opiniones vertidas en sus decisiones, pero sí por las resoluciones contrarias a la Constitución tomadas con su voto. Esto guardaba relación con lo manifestado anteriormente sobre el Régimen de Responsabilidades.

5. Régimen de dietas

En el Presupuesto General del Estado de entonces se estableció que los miembros del Tribunal recibieran dietas, en razón de cien sures por sesión.⁴⁰

37 Similar disposición era la que constaba en el art. 4.15 de la Ley de Régimen Político y Administrativo de la República.

38 Al texto, el art. 29 de la Constitución de 1945 disponía que: “Los diputados gozan de inmunidad por todo el tiempo que dura su mandato y no son responsables por las opiniones emitidas en la Cámara, pero sí por las resoluciones contrarias a la Constitución tomadas con su voto. Ningún diputado puede ser detenido, arrestado ni preso, excepto en caso de flagrante delito, en el que el juez instructor debe poner el hecho en conocimiento del Congreso en un plazo no mayor de veinticuatro horas contadas desde el momento de la detención y pedir el permiso necesario para su juzgamiento. Para enjuiciar a un diputado, el juez o tribunal correspondiente pedirá autorización al Congreso. Toda solicitud en tal sentido irá acompañada de la documentación y pruebas en que se fundamenta. El Congreso aprobará o negará el enjuiciamiento, sin necesidad de motivar su resolución. El silencio del Congreso por más de sesenta días se entenderá como negativa de la solicitud de enjuiciamiento. Si la solicitud del juez o tribunal se produce en cesación de la legislatura, debe conocerla, con iguales atribuciones, la Comisión Legislativa Permanente, que tiene obligación de dar cuenta al Congreso para que este resuelva si continúa o no el juicio. Si se dicta auto motivado contra un legislador, este queda suspenso en su cargo”.

39 **Nota aclaratoria:** La figura del juez instructor es propia de sistemas procesales penales en donde predomina el modelo inquisitivo, como fue el caso del Código de Procedimiento Penal expedido en 1938, vigente al momento de promulgarse la Constitución de 1945. Como característica esencial, el juez instructor concentraba en la fase sumaria la investigación, acusación y juzgamiento.

40 Registro Oficial 275, 3 de mayo de 1945, pág. 176.

II. La deliberación a lo interno del Tribunal

1. Comisiones

El Tribunal organizó internamente su trabajo por medio de un cuadro de comisiones, en atención a lo expresado en el art. 13 de su Reglamento, el mismo que se integraba con base en los diversos asuntos mandados a su estudio, y distribuidos en forma equitativa por el presidente de la Corporación. El primer cuadro de comisiones, que podía estar integrado por uno o más miembros, se conformó de la siguiente manera:

- Reclamos contra atentados a las libertades individuales y políticas: Alberto Acosta Soberón y Luis Maldonado Tamayo.
- Facultades extraordinarias para el Ejecutivo: Manuel Elicio Flor y Enrique Gil Gilbert.
- Reclamos y estudio de leyes, decretos, acuerdos, resoluciones, reglamentos, calificados por el Ejecutivo de inconstitucionales: Manuel Elicio Flor y Alfredo Pérez Guerrero.
- Reclamos del obrerismo y campesinado: Miguel Ángel Guzmán y Enrique Gil Gilbert.
- Reclamos de inconstitucionalidad de proyectos de ley o suspensión de la vigencia de las leyes: Manuel Elicio Flor y Alfredo Pérez Guerrero.
- Reclamos de funcionarios del orden administrativo y judicial: Alfonso Zambrano y Arturo Ontaneda Pólit.
- Reclamos originarios del ramo de educación: Luis Maldonado Tamayo.
- Reclamos de elementos de las industrias: Rafael Terán Coronel y Miguel Ángel Guzmán.
- Acusaciones ante el Congreso contra altos funcionarios del Estado: Alberto Acosta Soberón y Arturo Ontaneda Pólit.
- Reglamento, presupuesto, cuestiones internas del Tribunal: Rafael Terán Coronel y Luis Maldonado Tamayo.
- Dictámenes en lo contencioso administrativo: Arturo Ontaneda Pólit y Luis Maldonado Tamayo.
- Quejas de comunidades, personas jurídicas o corporaciones: Alfonso Zambrano y Alberto Acosta Soberón.
- Solicitudes de gracia: Arturo Ontaneda Pólit.
- Comisión para que informe sobre contratos: Alberto Acosta Soberón y Arturo Ontaneda Pólit.
- Exoneraciones de requisitos de licitación: Rafael Terán Coronel y Luis Maldonado Tamayo.
- Representantes ante el Tribunal Superior Electoral: Principal: Alberto Acosta Soberón, Suplente: Luis Maldonado Tamayo.

Fuente: Boletín Jurisprudencial del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1 (marzo-diciembre 1945), pág. 4.

Además de las comisiones indicadas, por disposición del art. 33 del mismo Reglamento, se previó la existencia de una comisión encargada de publicar, por lo menos semestralmente, el boletín de labores de la Corporación, la cual la conformaba el presidente, secretario y un miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales.

2. Presentación de informes

En el Reglamento del Tribunal de Garantías se estableció que las decisiones sobre los asuntos que conocía dicho órgano debían estar acompañadas por un informe escrito de los comisionados respectivos; aunque podía recibirse, en casos urgentes o especiales, informes verbales, que constaran detalladamente en el acta respectiva.⁴¹

3. Cuórum y votación

El Tribunal de Garantías Constitucionales podía sesionar con el cuórum mínimo de cinco miembros por lo menos, y para resolver se requería el voto de la mayoría de asistentes a la sesión.⁴² En caso de empate en la votación, el Tribunal de Garantías Constitucionales debía resolver en la próxima sesión; y de producirse un nuevo empate, se debía decidir por la “suerte”.⁴³ Además, la votación podía ser secreta cuando así lo decidiera el presidente o la mayoría del Tribunal de Garantías Constitucionales.

A los miembros del Tribunal les estaba prohibido abstenerse de votar en todo asunto, salvo casos como impedimentos legales, asuntos personales, o parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Con todo, no estaban permitidos los votos en blanco, y si se producían no se debían tomar en cuenta.⁴⁴

41 Reglamento del Tribunal de Garantías Constitucionales, 10 de abril de 1945, art. 15.

42 Constitución Política del Ecuador de 1945, Registro Oficial 228, 6 de marzo de 1945, penúltimo inciso del art. 159 y Reglamento del Tribunal de Garantías Constitucionales, 10 de abril de 1945, arts. 1, 5 y 8.

43 Reglamento del Tribunal de Garantías Constitucionales, 10 de abril de 1945, art. 9.

44 Reglamento del Tribunal de Garantías Constitucionales, 10 de abril de 1945, art. 23.

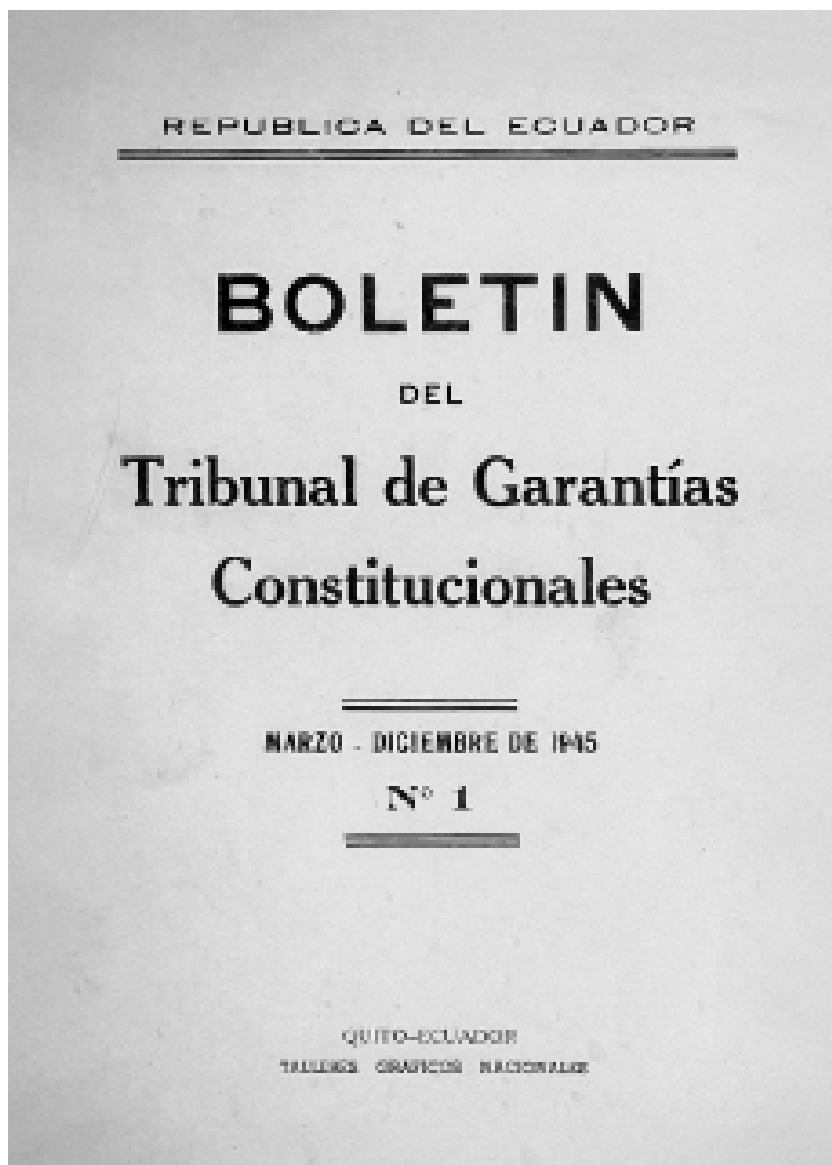
Finalmente, las resoluciones del Tribunal quedaban ejecutoriadas después de la aprobación del acta de la sesión en que se hubieren dictado, a menos que el Tribunal declarara su urgencia, en cuyo caso, debían ser tramitadas inmediatamente.⁴⁵

4. Excusas y recusaciones

Para los miembros del Tribunal de Garantías era aplicable, en materia de excusas y recusaciones, lo que establecía el Código de Procedimiento Civil de la época, respecto a los jueces y demás funcionarios, en lo que fuera concerniente.⁴⁶

⁴⁵ Reglamento del Tribunal de Garantías Constitucionales, 10 de abril de 1945, segundo inciso del art. 11.

⁴⁶ Ley de Régimen Político y Administrativo de la República, Registro Oficial 357, 13 de agosto de 1945, inciso final del art. 112.



Fuente: Boletín Jurisprudencial del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1 (marzo-diciembre 1945), pág. 1.

SECCIÓN III

ANÁLISIS DE LAS PRINCIPALES
DECISIONES DEL TRIBUNAL DE
GARANTÍAS CONSTITUCIONALES
(**PERIODO MARZO-DICIEMBRE DE 1945**)

Para el análisis de este periodo, se ha utilizado como fuente principal el *Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales Número 1*, que comprende el trabajo de marzo a diciembre de 1945. Se observa que esta primera experiencia de justicia constitucional no se circunscribió únicamente al ámbito estrictamente constitucional, sino también al legal, a más de haber estado destinado en su mayoría a controlar el accionar de la Función Ejecutiva y Administrativa, más que a la Legislativa. En cuanto a los fallos de los tribunales de justicia, como se verá más adelante, estos estaban sustraídos de las atribuciones y competencias del Tribunal de Garantías Constitucionales.

I. Consideraciones previas

1. Acceso a la jurisdicción del Tribunal de Garantías Constitucionales

Por regla general establecida en el art. 113 de la Ley de Régimen Político y Administrativo, el Tribunal de Garantías Constitucionales, para el cumplimiento de sus funciones, podía proceder de oficio o a petición de parte. En los casos en los cuales la Constitución o dicha ley no establecían el requisito de la presentación de parte, la Corporación lo podía efectuar de oficio. Por ejemplo, el acceso a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en atención a lo dispuesto en la mentada ley, podía ser únicamente mediante petición de la parte perjudicada.

En el caso del ejercicio de la atribución de la suspensión provisional de un precepto legal, esta nacía únicamente por petición de un juez o tribunal de última instancia.⁴⁷ Asimismo, correspondía únicamente al presidente de la República, en atención a lo prescrito por el art. 41 de la Constitución, el objetar un proyecto de ley por inconstitucionalidad, a fin de que el Tribunal dictaminara directamente acerca de su inconstitucionalidad o no. Lo mismo sucedía para el caso de los informes a ser emitidos previo a la concesión o negación de pedidos de gracia, o el de los pedidos de exoneración a las licitaciones de contratos con cuantías superiores a treinta mil sucres.

47 En el informe aprobado en la solicitud de propietarios de casas para que se suspenda la ley de inquilinato se indica que: "El Tribunal no puede, por otra parte, suspender la vigencia de la Ley de Inquilinato, por la mera petición de los ciudadanos firmantes: ellos no están comprendidos entre las personas que conforme a la Constitución pueden pedir la suspensión de una ley [...]". *Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales* N.º 1 (marzo-diciembre de 1945), pág. 78.

Para los demás casos en los cuales el Tribunal de Garantías Constitucionales ejercía atribuciones y deberes, como el de velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, en especial de las garantías constitucionales, el de formular observaciones acerca de los decretos, acuerdos, reglamentos y resoluciones, y el conocer de las “quejas constitucionales”, el acceso era de carácter amplio, pudiendo también el Tribunal iniciar los procedimientos de oficio.

Sobre esto, el art. 17 del Reglamento del Tribunal, señalaba que la Corporación, por propia iniciativa, podía conocer, discutir y resolver sobre cualquier asunto de su incumbencia, a pedido de uno o más de sus miembros. Sobre este tipo de atribución se puede citar, por ejemplo, el informe presentado en el caso de los “asesinatos de los indios de Panyactu y las masacres de los indios de Sanguisel”.⁴⁸

2. La jurisprudencia

Con el afán de contextualizar el análisis en la época que operó el Tribunal de Garantías Constitucionales, vale la pena citar al jurista Víctor Manuel Peñaherrera, quien señalaba lo siguiente sobre la jurisprudencia:

Jurisprudencia es la ciencia del derecho; pero más comúnmente se da ese nombre a la doctrina jurídica fundada en las resoluciones uniformes de los Tribunales, la cual, a falta de leyes expresas, sirve de norma y guía en las cuestiones prácticas; pues aunque no tenga fuerza de ley ni autoridad de cosa juzgada sino en la causa en que la sentencia se aplica, cuenta, si, con la autoridad o respetabilidad de quien le ha formulado y de los fundamentos jurídicos en que se apoya, e inspira la convicción de haber sido fruto de un sólido y concienzudo estudio, y de que en los nuevos casos que se presenten, los tribunales fallaran probablemente en el mismo sentido.⁴⁹

48 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1 (marzo-diciembre 1945), págs. 97-99 y 130-133.

49 Víctor Manuel Peñaherrera, *Lecciones de Derecho Práctico Civil y Penal, Tomo Primero*, Quito: Talleres Gráficos de Educación, 1943, pág. 43. En pie de página el autor cita también la definición que Dalloz hace de jurisprudencia: “Ciencia del derecho o en su sentido más restringido, el conjunto de decisiones judiciales, o bien su uniformidad sobre un punto cualquiera de derecho”.

Respecto a las decisiones del Tribunal de Garantías, que conforme a dicha definición podrían considerarse de carácter jurisprudencial, resalta en primer lugar la emitida el 30 de abril de 1945, cuando dicho organismo conoció de un informe dentro de una solicitud del Comité de Pro Defensa de Hogares Proletarios de Guayaquil; el informe se originó en razón de una consulta de un particular elevada al Tribunal.

En su decisión, el Tribunal rechazó la solicitud por considerar que carecía de tal competencia en materia de consulta; y que, para el caso de reclamos de particulares que pudieran estar dentro de sus atribuciones, enfatizó que previamente se debían haber agotado los recursos que correspondían por la vía administrativa y jerárquica. El informe sugería que tales principios de procedimiento se debían resolver de manera general, adoptando solamente valor de jurisprudencia, sin que fuera menester, por lo mismo, incluirlos en disposiciones reglamentarias⁵⁰

II. Resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales sobre las decisiones adoptadas por la Asamblea Nacional Constituyente previo a la entrada en vigor de la Constitución de 1945

1. Informe negado en sesión de 24 de abril de 1945⁵¹

Comisionado: Alfredo Pérez Chiriboga

El Ministerio del Tesoro se negaba a cumplir una resolución de la Asamblea Constituyente que dispuso el aforo y la entrega de mercadería retenida en Aduana previo el pago de la liquidación correspondiente, aun a expensas de que existía una sentencia ejecutoriada. El Tribunal de Garantías negó el informe presentado a su conocimiento y en su lugar –sin que existiera otro informe– se dispuso que se comunique al ministro del Tesoro que “existe una resolución legal dictada por la Asamblea que debe ser respetada”.⁵²

50 Informe aprobado en sesión de 4 de mayo de 1945, con la supresión de las palabras “No es organismo de consulta”. Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1 (marzo-diciembre 1945), págs. 44-45.

51 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 33-42.

52 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, pág. 35.

Los argumentos expuestos en el informe negado no dan cuenta de algún criterio relacionado con la fuerza de los decretos constituyentes. Más bien, el análisis se centra en realizar observaciones en el sentido de que dicho decreto debió haber sido expedido en atención al marco normativo imperante –como era la Ley Orgánica de Aduanas–; y, en especial, que el decreto debió haber sido elaborado de conformidad con los trámites previstos para la elaboración de las leyes y concretándose en un decreto especial.

El informe negado llegó inclusive a considerar que la Asamblea Constituyente solo se había limitado a aprobar el reporte favorable de la Comisión de Comercio, que comprendía dos puntos principales: a) la orden de que el interventor de paquetes postales de Quito dispusiera el inmediato aforo de la mercadería; y, b) que luego del pago de la correspondiente liquidación se entregue la mercadería al reclamante. De acuerdo con el informe, no “existió” el decreto constituyente correspondiente, por lo cual tal resolución adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente era imperfecta y nada debía cumplir el ministro del Tesoro.

Con el informe negado, el Tribunal de Garantías Constitucionales decidió remitir oficio al ministro del Tesoro, en el que le indicó que, en su opinión, existía una resolución legal dictada por la Asamblea Nacional Constituyente y que debía ser respetada.

2. Informe aprobado en sesión de 19 de mayo de 1945^{53 54}

Comisionado: Manuel Elicio Flor Torres

En otro caso que llegó a conocimiento del Tribunal, referente a la adjudicación a la Universidad Central de los bienes de la sucesión “Gallo Almeida”, la Corporación desarrolló doctrina importante en relación con una petición expresa de que se declarase inconstitucional un decreto de la Asamblea Constituyente. El informe aprobado concluyó que el decreto constituyente como tal no podía ser objeto de observaciones de constitucionalidad por parte del Tribunal, en atención al art. 160.2 de la Constitución; a diferencia de los decretos emanados del Congreso Nacional, que sí podían ser objeto de observaciones por parte de dicho ente.

53 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 82-83.

54 **Nota aclaratoria:** En el Boletín consta como fecha de la emisión del informe el 12 de julio de 1945, y la de aprobación del mismo la fecha 19 de mayo de 1945.

El informe reconoció que el decreto constituyente en cuestión fue producto de un “poder dictatorial”, desde que se instaló hasta cuando se clausuró, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la Carta Política de 1945; señaló, además, que tal validez no podía ser cuestionada, inclusive si los decretos constituyentes pudieran resultar contradictorios a “algunas disposiciones constitucionales”.⁵⁵

Por otro lado, en esta misma decisión la Corporación dio cuenta del límite que tenía en el control de determinados actos –como es el caso del decreto constituyente en cuestión– por la vía del art. 160.2 de la Constitución. El Tribunal de Garantías Constitucionales indicó que varias leyes de la República vigentes, a través de decretos emanados de dictaduras personales, –como por ejemplo, el caso del Código de Procedimiento Civil de 1938, expedido como ley por el General Alberto Enríquez Gallo– sí podrían haber sido objeto de suspensión provisional por la vía del art. 160.4 de la Constitución, conforme a lo indicado líneas arriba.

Finalmente, otro aspecto que dejó en claro la Corporación fue que no tenía facultad para declarar “de plano inconstitucional” un decreto por violación de garantías consagradas en la Carta Fundamental; y, añadió que tanto la Constitución como el decreto constituyente emanaban del mismo Poder Político, que era el único que podía limitarlo como tal. Así, cerró una posible discusión acerca del control que se podía ejercer sobre una ley proveniente del poder absoluto –sea ejercido por un dictador o por una asamblea constituyente–, indicando textualmente que, “por injusta que pueda ser, ley es ley se queda hasta que sea derogada por los medios establecidos por la misma ley”.

3. Informe aprobado en sesión de 27 de agosto de 1945⁵⁶

Comisionado: Manuel Elicio Flor Torres

En el caso de un decreto constituyente que ordenó la expropiación de tierras y aguas para la comuna de Chachas, de fecha 26 de febrero de 1945, el Tribunal reiteró los criterios expuestos y agregó que, al no existir ya en ese momento la

55 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 83.

56 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 90-91.

Asamblea Nacional Constituyente, resultaba imposible cumplir con lo establecido en el 160.2 de la Constitución, en cuanto a escuchar, previa audiencia, a la autoridad u organismo que hubiere expedido el acto, debido a que dicho organismo ya había dejado de existir.⁵⁷

III. Resoluciones del Tribunal de Garantías Constitucionales sobre las decisiones adoptadas por la Asamblea Nacional Constituyente 1944-1945 después de promulgada la Constitución de 1945

La primera de las disposiciones transitorias de la Constitución de 1945 fue objeto de debate al interior de la Asamblea Constituyente, en la sesión del 6 de febrero de 1945. Del texto primigenio se desprendía lo siguiente: “La Asamblea Nacional, aún después de promulgada esta Constitución puede ejercer las atribuciones del Congreso Nacional”.⁵⁸

Esta redacción propició controversias en cuanto a la facultad de objeción que tenía el presidente luego de promulgada la Constitución, e inclusive sobre las decisiones en general que adoptó la Asamblea Constituyente antes de que entrara en vigor la Constitución. Esta última disposición fue materia de análisis en el seno de la Asamblea, con algunas variaciones. Se resalta la siguiente intervención:

Yo creo que el artículo que se discute tiene que ver con las distintas Leyes que pueden ser expedidas posteriormente, y si se aprueba tal como está, quiere decir que aquí la misma Asamblea Constituyente ha renunciado a una parte de sus Poderes y atribuciones, y por consiguiente, desde el momento que comienza a regir esta Constitución solamente podremos dictar disposiciones que estén en armonía con los procedimientos establecidos en ella, sin que podamos salirnos de los preceptos de dicha Constitución [...].⁵⁹

57 Conforme al Acta 210 de la Asamblea Nacional Constituyente, se desprende que la sesión de clausura tuvo lugar el 10 de marzo de 1945.

58 Sesión nocturna de la Asamblea Nacional Constituyente de 6 de febrero de 1945, Acta 169.

59 Intervención de Emilio Uzcátegui en la sesión nocturna de la Asamblea Nacional Constituyente de 6 de febrero de 1945, Acta 169.

En cuanto a las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente tomadas antes de la promulgación de la Constitución de 1945, y que aparecieron publicadas en el Registro Oficial, se observa que no fueron objeto de “pronunciamiento” por el objétese o ejecútese, por parte del presidente de la República, en los términos del art. 46 de la Constitución.⁶⁰

Por otro lado, en lo referente a la expedición de determinadas leyes, luego de concluida la labor de la Asamblea Constituyente y hasta cuando se reuniera el Congreso Nacional ordinario previsto para el 10 de agosto de 1946, se estableció en la disposición transitoria tercera que la Comisión Legislativa Permanente desempeñara tal encargo:

La Comisión Legislativa Permanente desempeñará por esta vez, en lo que sea aplicable, las atribuciones del Congreso para dictar las leyes de Régimen Municipal, de Régimen Administrativo, de Carrera Administrativa, de Imprenta, Orgánica de la Función Judicial, de Elecciones, de Presupuesto del Estado para 1946, Orgánica de las Fuerzas Armadas, de Situación Militar y Ascensos de las Fuerzas Armadas, de Pensiones de las Fuerzas Armadas, Código Penal de las Fuerzas Armadas, de Procedimiento Penal de las Fuerzas Armadas, Orgánica Judicial de las Fuerzas Armadas, de Oriente y de Galápagos.

Al hacerlo se observará lo dispuesto en los artículos 37, 38, 39, 40, 41 y 46.⁶¹

1. Informe aprobado en sesión de 29 de junio de 1945⁶²

Comisionados: Luis Maldonado Tamayo y Alfredo Pérez Guerrero (presentaron informe por separado y discordantes)

Uno de los casos en los cuales se observa que existió mayor discusión, tanto política como jurídica, entre el Tribunal de Garantías y el Ejecutivo, fue la que

60 En nota periodística de diario El Comercio de 8 de marzo de 1945, consta que el presidente de la República José María Velasco Ibarra manifestó que la: “Asamblea funcionó sin hacerme conocer ninguna ley de las expedidas”.

61 Constitución Política del Ecuador de 1945, Registro Oficial 228, 6 de marzo de 1945, disposición transitoria tercera.

62 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 55-77.

se produjo a raíz de un decreto constituyente de rehabilitación expedido por la Asamblea a favor de altos jefes militares, el 7 de marzo de 1945 –luego de entrada en vigencia la Constitución de 1945–. La Asamblea reformó el Decreto Ejecutivo 237 de 30 de junio de 1944. A todo esto, el presidente en funciones, José María Velasco Ibarra, objetó el decreto de la Asamblea, en atención a lo establecido en el art. 41 de la Constitución de 1945.⁶³

Las reflexiones del Tribunal en el informe del comisionado Luis Maldonado Tamayo, que fue finalmente aprobado por mayoría de cinco votos contra tres frente al informe de Alfredo Pérez Guerrero, radicaron principalmente en que el decreto de la Asamblea Constituyente de 7 de marzo de 1945 era constitucional por haberse expedido conforme a lo establecido en la primera disposición transitoria; teniendo en tal virtud validez y efectividad plena, sin necesidad del ejecútese del poder ejecutivo. Para arribar a tal conclusión, el informe se apoyó en las actas de la Asamblea que contenían las discusiones sobre el contenido de la primera disposición transitoria. Al respecto, se observa:

Señor Presidente: Quiero que conste en actas de manera expresa y clara, a aprobarse este artículo, que el ejecutivo no puede ni tiene derecho a poner el “ejecútese”, ni a objetar una Ley, decretos, etc., porque esta corporación continúa como Asamblea, como lo dice claramente el artículo en debate aun cuando siga dictando leyes aún después de aprobada y promulgada la Constitución.⁶⁴

En todo caso, se puede observar que como práctica habitual el Ejecutivo solía emitir el “ejecútese” por sobre las actuaciones de la Asamblea Nacional Constituyente, y que fueron publicados en el Registro Oficial. Así tenemos, el caso del decreto constituyente de fecha 9 de marzo de 1945 que contenía los procedimientos a los que debían someterse la Comisión Legislativa Permanente y el Tribunal de Garantías Constitucionales en el ejercicio de sus funciones, hasta tanto se dictara la ley que finalmente regulara el funcionamiento de tales órganos.

63 Registro Oficial 238, 17 de marzo de 1945, págs. 2045-2046. El decreto constituyente en cuestión expedido por la Asamblea Nacional rehabilitaba a altos jefes militares entre los cuales figuraba Alberto Enríquez Gallo, ex Jefe Supremo de la República del Ecuador, y, cuyo grado de General fue desconocido mediante Decreto 237 de 10 de julio de 1944, suscrito por José María Velasco Ibarra.

64 Intervención de Héctor Vásconez en la sesión de la Asamblea Nacional Constituyente de 5 de marzo de 1945, Acta 202.

IV. Decisiones con base en las atribuciones y deberes propios del Tribunal de Garantías Constitucionales

Las atribuciones y deberes del Tribunal de Garantías Constitucionales se encontraban establecidos en el art. 160 de la Constitución de 1945:

1. Velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, en especial de las garantías constitucionales, excitando para ello al presidente de la República y a los demás funcionarios y autoridades del Poder Público

Constituye un mandato de orden general que se encontraba redactado en términos similares a los de constituciones anteriores, como atribuciones y deberes en manos del Consejo de Estado.^{65 66} Sobre este punto es preciso aclarar que la diferencia de las Constituciones de 1906 y 1929 con la Constitución de 1945 (art. 160.1), era que esta última dejaba por fuera la excitativa a los Tribunales de Justicia.⁶⁷

Adicional a lo indicado, la redacción del art. 141.18 de la Constitución de 1945 imponía al Estado garantizar como derechos individuales: “El derecho de acusar o denunciar ante autoridad competente las infracciones de la Constitución y las leyes”. En su texto original esta norma señalaba: “El Derecho a acusar o denunciar las infracciones de las Constituciones y de las leyes ante el Congreso, el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Poder Ejecutivo o cualquier otra autoridad o Corporación Competentes”.

65 Constitución de 1906, art. 98.1 y Constitución de 1929, art. 117.1.

66 En palabras de Agustín Grijalva: “Así, La Constitución liberal de 1906 fortaleció las atribuciones constitucionales del Consejo al encargarle la protección de derechos fundamentales. No obstante, su poder estaba limitado a la simple excitativa a aquellos órganos que violaren estos derechos. Una debilidad de competencias que se proyectará más allá de este periodo en el constitucionalismo ecuatoriano”. Agustín Grijalva Jiménez, «Evolución histórica del control constitucional de la ley en el Ecuador», en *Historia Constitucional. Estudios Comparativos*, edit. por Enrique Ayala Mora (Quito: Corporación Editora Nacional, 2014), pág. 334.

67 En un principio en los debates de la ANC 1944-1945 también se incluyó a los Tribunales de Justicia, para luego dejarlo por fuera finalmente.

Sobre este punto se observa que, en el seno de la Asamblea Constituyente, la discusión se centró en distinguir si la redacción de la norma estaba o no de más al hacer referencia a una acción de carácter pública, por infracciones a la Constitución, o privada, si hacía relación a las leyes. Se optó por mantenerla en los términos en los que finalmente fue redactada en atención –entre otras razones– a que, en Constituciones previas, como la de 1929 (art. 151.27), se contempló una disposición similar.⁶⁸

1.1. Informe aprobado en sesión de 23 de agosto de 1945⁶⁹

Comisionado: Alfredo Pérez Guerrero

Esta causa tuvo por pretensión que el Tribunal emitiera una excitativa al Ministro de Gobierno, para que a su vez este conminara al Gobernador de la Provincia de Cotopaxi a que tuviera respeto por las garantías constitucionales, con relación a unas órdenes de prisión supuestamente arbitrarias dictadas por este último. En su decisión, el Tribunal de Garantías sentó el criterio de que la libertad individual tenía la garantía específica del hábeas corpus, establecida en la misma Constitución. Además, la Corporación reconoció el deber de los Gobernadores de velar por la tranquilidad y orden público, pudiendo decretar arrestos provisionales en caso de delito flagrante, a fin de poner al detenido a disposición del juez dentro de veinticuatro horas. El Tribunal concluyó que no existió prueba cabal de la existencia de las detenciones arbitrarias y desechó la solicitud.

1.2. Informe aprobado en sesión de 21 de septiembre de 1945⁷⁰

Comisionado: Alfredo Pérez Guerrero

En la causa se reclamó por una prisión ilegal ordenada por el gobernador de Napo-Pastaza y al pago de daños y perjuicios. El informe estimó que, teniendo en cuenta que la Constitución estableció un recurso específico para la efectividad de una garantía constitucional –como es el caso del hábeas corpus– para que la

68 Sesión de la Asamblea Nacional Constituyente de 12 de enero de 1945, Acta 142.

69 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 91-92.

70 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 116-117.

prisión cesaré, el Tribunal de Garantías Constitucionales no podía extender sus atribuciones, pues debía velar por el reconocimiento de una garantía constitucional amparada de otra manera y por otros funcionarios.

De acuerdo con el informe, de considerar que la orden de prisión era ilegal, se podía acudir al presidente de la Municipalidad; y si dicho funcionario se negaba a sustanciar el hábeas corpus, cabía que el Tribunal de Garantías emitiera la correspondiente excitativa. En relación con los daños y perjuicios, así como considerar pedir el enjuiciamiento de la autoridad que ordenó la prisión arbitraria y la liquidación por motivo de los perjuicios ocasionados, el informe señaló que correspondía pronunciarse sobre dichos asuntos a los jueces comunes.

2. Formular observaciones acerca de los decretos, acuerdos, reglamentos y resoluciones que a su juicio se hubieren dictado con violación de la Constitución o de las leyes, previa audiencia de la autoridad u organismo que los hubieren expedido. Si las observaciones no fueren aceptadas por la autoridad o el organismo afectado por aquellas, el Tribunal las publicará por la prensa y las presentará a consideración del Congreso, a fin de que resuelva sobre la inconstitucionalidad o ilegalidad alegadas.

En las sesiones de la Constituyente, la actuación del Ejecutivo, sobre todo a través de la figura del reglamento, fue objeto de debate. En un principio, la Asamblea pensó en la posibilidad de que el Tribunal de Garantías Constitucionales pudiera anular de forma general los actos del Ejecutivo (entre ellos, los reglamentos) que estuvieran en contradicción con la Constitución. Luego se pensó en la suspensión de la vigencia de los mismos; y, más tarde y como finalmente quedó, se acordó en formular observaciones a los reglamentos, a más de los decretos, acuerdos y resoluciones.⁷¹

⁷¹ Sesión de la Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 163. En el sistema previsto en la Constitución de 1929, como una de las atribuciones y deberes del Consejo de Estado se encontraba, en

En cuanto a los decretos legislativos de la Comisión Legislativa Permanente que contenían la expedición de una ley,⁷² no se contempló entre las atribuciones del Tribunal de Garantías Constitucionales ninguna tarea de control. Con todo, en el Boletín N.º 1 del Tribunal, se leen aclaraciones sobre el control de los llamados “actos legislativos”:

Según la Constitución, el acuerdo o resolución, como actos legislativos, para ser tales resoluciones o acuerdos, es preciso que no creen ni extingan derechos, y que no se modifiquen ni interpreten las leyes. (Art. 44 de la Constitución).

Oír, primeramente, a la autoridad o funcionario que hubiere expedido el decreto, acuerdo, resolución o reglamento. Después de oírlos y cuando las observaciones del Tribunal no fueren aceptadas por la autoridad oída, publicarlas por la prensa y presentarlas a consideración del Congreso, al que le toca el fallo definitivo.

Claro está que aquí se trata de acuerdos, resoluciones, reglamentos y decretos que no emanan del Poder Legislativo, sino de otras autoridades o funcionarios; pues, si se tratara de actos legislativos, no cupiera que el Tribunal acudiese para el fallo definitivo al mismo Congreso, el que sería, al mismo tiempo, autor y juez de sus propios actos.⁷³

En el debate de la Asamblea Constituyente efectuado el 6 de febrero de 1945 se establecieron criterios que dejaron como atribución de la Corte Suprema, el conocer y resolver las reclamaciones que se formularen concretamente en contra de ordenanzas, de conformidad con lo establecido en la Ley de Régimen Municipal. De su transcripción, en la parte pertinente, se puede leer lo siguiente:

En la Ley de Régimen Municipal vigente existe una disposición expresa,

el art. 117.2, la de: “Declarar, por acción popular, la nulidad de los decretos o reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo, en contravención a la Constitución y a las leyes de la República”. En el sistema de 1906, que fue el régimen constitucional que precedió a la promulgación de la Constitución de 1945, no se encontraba prevista la facultad –por parte del Consejo de Estado–, de declarar la nulidad de actos del poder ejecutivo.

72 Como aclaración necesaria, es preciso indicar que la expedición de leyes, en el sistema de 1945, se realizaba a través de decretos legislativos. Al texto, el art. 38 de la Constitución de 1945, indicaba: “El proyecto de ley o decreto que fuere aprobado por el Congreso, se enviará al presidente de la República para que lo sancione [...]”.

73 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1 (marzo – diciembre de 1945), pág. 7.

mediante la cual se faculta a cualquier individuo o corporación perjudicada con una ordenanza municipal, cuando se la considera inconstitucional a acudir al Tribunal Supremo para que declare la inconstitucionalidad. Este artículo de la Ley de Régimen Municipal ha tenido aplicación hasta ahora, de manera que cuando se hagan las reformas a la Ley de Régimen Municipal, ha de ponerse de acuerdo con el precepto constitucional que hoy discutimos, esto es, como que es facultad del Tribunal de Garantías resolver esta inconstitucionalidad de las ordenanzas municipales.⁷⁴

2.1. Informe aprobado en sesión de 29 de junio de 1945⁷⁵

Comisionados: Alfonso Zambrano y Luis Maldonado Tamayo

En este caso, el comisionado que formuló el informe determinó que el acuerdo de aprobación de la creación de la parroquia Pichincha –emitida por el Concejo Municipal del cantón Bolívar, provincia de Manabí–, era plenamente válido, en atención a que la atribución en la creación o supresión de parroquias mediante ordenanza era de los Concejos Municipales, con aprobación del Poder Ejecutivo.

El Tribunal consideró que no existía en la Ley de Régimen Municipal disposición alguna que facultara al Poder Ejecutivo a dejar insubsistente la existencia legal de una parroquia debidamente constituida, a través del Ministerio de Gobierno, por imprecisión o falta de claridad en los linderos de la parroquia Pichincha.

El Tribunal manifestó que era “ilegal” el acuerdo ejecutivo que declaró insubsistente la creación de la parroquia Pichincha, en atención a que se encontraba por fuera de las facultades del Poder Ejecutivo. Con todo, el Tribunal señaló que, dentro del decreto, los linderos de la parroquia Pichincha eran claros, precisos y detallados. A más de ello, el Tribunal analizó que, respecto a inconvenientes en las linderaciones, la Ley de Régimen Municipal establecía en varios artículos el procedimiento específico que debía seguirse para dirimir la controversia.

74 Intervención de Manuel Elicio Flor Torres en la sesión vespertina de la Asamblea Nacional Constituyente de 1944-1945, de 6 de febrero de 1945, Acta 168.

75 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 78-80.

2.2. Informe aprobado en sesión de 27 de septiembre de 1945⁷⁶

Comisionado: Manuel Elicio Flor Torres

Se trata de un caso sobre el Reglamento General de Pasaportes, causa iniciada por “consulta” elevada al Tribunal por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. En la parte de la decisión del informe aprobado, se especificaron las observaciones formuladas, en concreto sobre los arts. 3 y 60 del mentado Reglamento por “derogación tácita”. Esto, al contravenir el texto del art. 141.7 de la Constitución, que consagraba la libertad de residencia y de tránsito, sin exigir requisitos tanto en caso de retorno de los ecuatorianos a su país, como de los ecuatorianos nacidos en el extranjero y que venían por primera vez al Ecuador.

De esta decisión se observa la respuesta que dio el Tribunal de Garantías Constitucionales a un problema de normas en el tiempo, como resultado de la puesta en vigencia de una Constitución dentro de un orden jurídico infraconstitucional dado; para ello, el Tribunal consideró la figura de la “derogación tácita” para resolver esta contradicción, aunque con el límite de establecer o formular únicamente observaciones.

3. Dictaminar acerca de la inconstitucionalidad de los proyectos de ley o decreto, en el caso señalado en el art. 41.

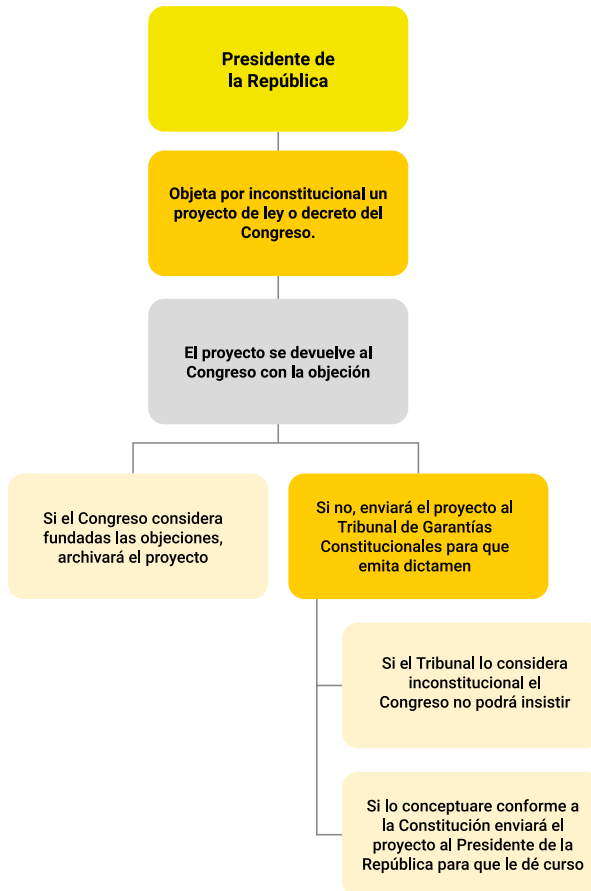
Un control constitucional en *stricto sensu* se puede observar en la atribución constante en el art. 160.3 de la Constitución, conforme al cual el Tribunal dictaminaba sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley o decretos. Por su parte, el art. 41 de la Constitución, al texto indicaba lo siguiente:

Art. 41.- Cuando el Presidente de la República considerare inconstitucional un proyecto, lo objetará y devolverá al Congreso con las objeciones razonadas. Si éste las encontrare fundadas, se archivará el proyecto en caso contrario, lo enviará al Tribunal de Garantías Constitucionales para

76 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 121-122.

que emita su dictamen dentro de ocho días. Si este Tribunal también estimare inconstitucional el proyecto, lo declarará así y el Congreso no podrá insistir y si lo conceptuare conforme a la Constitución, enviará el proyecto al Presidente de la República para que le de curso.⁷⁷

Flujograma 1:



Fuente: Elaborado por el CEDEC.

⁷⁷ Constitución Política del Ecuador de 1945, Registro Oficial 228, 6 de marzo de 1945, art. 41.

3.1. Informes discutidos y aprobados en sesión de 6 y 8 de noviembre de 1945⁷⁸

Comisionados: Manuel Elicio Flor Torres y Alfredo Pérez Guerrero (presentaron informe por separado y mayoritariamente concordantes)

El Tribunal conoció y resolvió una objeción presidencial al proyecto de Ley de Régimen Municipal elaborado por la Comisión Legislativa Permanente. Entre los puntos sobre los que se centró el debate estuvo el determinar si la Comisión podía darse atribuciones a sí misma, como: i) autorizar las ordenanzas municipales que establecieran nuevos impuestos o tasas; ii) autorizar la venta, permuta o hipoteca de bienes inmuebles municipales; iii) donar bienes raíces municipales por razones de utilidad pública.

A más de ello, se impugnó en su constitucionalidad disposiciones que presuntamente atentaban contra la “esencia del gobierno municipal”, como era el establecimiento de cabildos ampliados, deficiencia en la reglamentación del hábeas corpus –debiendo constar además en una ley especial–, regulaciones referentes a los Consejos Provinciales y Consejos Parroquiales –debiendo constar en la Ley de Régimen Político y Administrativo de la República–, entre otras.

Los informes desarrollaron criterios relativos a la naturaleza de esta atribución del Tribunal, indicando que constituía un derecho y un deber examinar, no solamente las normas consideradas inconstitucionales, sino todas las demás, aunque no hayan sido objetadas por el presidente de la República. En cuanto a las objeciones puntuales del Ejecutivo, el Tribunal precisó que cuando una norma no distingue, en cuanto a conferir determinadas atribuciones a la Comisión Legislativa Permanente, esta no puede aplicarse restrictivamente, y en tal virtud la Comisión Legislativa Permanente podía darse atribuciones para sí.

El Tribunal encontró motivos válidos para que, considerando que la “autonomía no implica omnipotencia de poderes, y gobierno propio no significa gobierno libre de toda traba o de todo límite”, se pueda crear y regular en la Ley de Régimen Municipal los cabildos ampliados y las asociaciones de municipalidades; y, en especial, las facultades de aquel atinente a la colaboración, la consulta, la iniciativa y la vigilancia.

78 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 147-166.

En cuanto al hábeas corpus y la necesidad de regulación especial, el Tribunal sostuvo que no existía mandato que prescribiera la existencia de una ley especial que lo reglamente por fuera de la Ley de Régimen Municipal. Sobre las demás objeciones realizadas en forma general –posesión del alcalde ante el ministro de Gobierno, intervención en la regulación de precios de artículos de consumo, regulaciones sobre los Consejos Provinciales y Parroquiales–, la Corporación las descartó al no entrañar una constitucionalidad o inconstitucionalidad en sí.

Finalmente, la decisión adoptada por el Tribunal y que fue tomada con base en dos informes, fue de rechazar las objeciones de inconstitucionalidad; y, consideró que el proyecto de Ley de Régimen Municipal, elaborado por la Comisión Legislativa Permanente, era conforme a la Constitución y lo devolvió al Ejecutivo para que procediera con su promulgación.

4. Suspender la vigencia de una ley o precepto legal considerados inconstitucionales, hasta que el Congreso dictamine acerca de ellos

La facultad de suspensión provisional de una ley o precepto legal por parte del Tribunal de Garantías Constitucionales

En cuanto a la función de control de constitucionalidad de las leyes, la solución de la Constitución de 1945 fue la creación de un sistema en donde el Tribunal de Garantías Constitucionales solo podía llegar a la suspensión provisional de la ley o precepto legal, con base en la petición de un juez o tribunal de última instancia, dentro de un caso que se encontrará conociendo. En el sistema adoptado, el análisis de la suspensión de la vigencia recaía en un primer momento en el Tribunal; mientras que, la decisión final sobre la inconstitucionalidad o no de la norma, en el Congreso Nacional.

En atención a la naturaleza de la suspensión, se desprende que el control era en cuanto a lo que tenía que ver con la vigencia, más no con la validez, puesto que esta última era de exclusiva responsabilidad del Congreso Nacional, conforme a los arts. 160.4 y 165 de la Constitución, que contenía disposiciones sobre el control político de la ley en manos del Congreso Nacional, así como el principio de supremacía de la Constitución. Al tenor literal, las normas *supra* disponían lo siguiente:

Art. 160.4.- Son atribuciones y deberes del Tribunal de Garantías Constitucionales: 4. Suspender la vigencia de una ley o precepto legal considerados inconstitucionales *hasta* que el Congreso dictamine acerca de ellos. (énfasis añadido).

Art. 163.- La Constitución es la Ley Suprema de la República. Por tanto, no tienen valor las leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos, acuerdos, órdenes, disposiciones, pactos o tratados públicos que se opongan a ella o alteraren de cualquier modo sus prescripciones.

Art. 164.- La obligación primordial de toda autoridad, sea del orden que fuere, es arreglar sus actos a la Constitución, cumpliendo y haciendo cumplir sus disposiciones en lo que corresponda; pero no podrá negarse a obedecer las leyes, alegando que son inconstitucionales, sin perjuicio de lo dispuesto en el numeral 4 del art. 160 de esta Constitución.

Art. 165.- *Solo* al Congreso corresponde declarar si una ley, decreto, reglamento, acuerdo, orden, disposición, pacto o tratado público es o no constitucional e interpretar la Constitución y las leyes de modo generalmente obligatorio; sin perjuicio de la atribución que corresponde a la Corte Suprema, en cuanto a la unificación de la jurisprudencia obligatoria, conforme a la ley. (énfasis añadido).

Se observa que, si bien el art. 163 consagraba el principio de supremacía constitucional, el art. 164 determinaba la aplicación preferente de la ley en la práctica; de tal manera que, a las autoridades en general –lo que incluía a los jueces–, en un caso determinado, no les estaba permitido dejar de aplicar una ley aun cuando la consideraran inconstitucional.

De todos modos, se resalta nuevamente la parte final del art. 164, en lo tocante a la facultad de los jueces o tribunales de última instancia de hacer uso de lo establecido en el art. 160. 4, respecto a la petición de suspensión de leyes o preceptos legales considerados inconstitucionales, para que luego el Congreso resolviera con carácter definitivo lo pertinente en caso de haberse suspendido provisionalmente.

Esto último tiene relación con lo previsto en el art. 165 de la Constitución, el cual indicaba textualmente que le correspondía solo al Congreso declarar si una ley,

decreto, reglamento, acuerdo, orden, disposición, pacto o tratado público, era o no constitucional; así como, interpretar la Constitución y las leyes de modo generalmente obligatorio.

4.1. Informe aprobado en sesión de 29 de mayo de 1945⁷⁹

Comisionado: Manuel Elicio Flor Torres

Este caso trató sobre la petición del entonces juez tercero provincial de Pichincha dirigida al Tribunal de Garantías Constitucionales, por la cual solicitó la suspensión del art. 1002 del Código de Procedimiento Civil, con base en el art. 160.4 de la Constitución.⁸⁰ El caso que provocó la petición de suspensión se originó en razón que la mentada disposición legal ordenaba que se ejecutaren por apremio personal ciertas órdenes judiciales que se daban para providencias urgentes, como devolución de procesos, depósitos, posesiones provisionales, aseguración de bienes, arraigo, y alimentos legales.

Las disposiciones de la citada norma legal aparecían en contradicción con lo establecido en el art. 141.4 de la Constitución, como parte de los derechos individuales, en donde constaba expresamente que el Estado debía garantizar la libertad y seguridad personales; y que, en tal virtud, no se podía imponer prisión por deudas, costas, honorarios, impuestos, multas, ni en general por obligaciones de carácter civil.

Uno de los aspectos que verificó el Tribunal de Garantías Constitucionales fue si el juez de instancia tenía la legitimidad para plantear la petición, en atención a que esta solo podía provenir de jueces o tribunales de última instancia. Para ello, acudió a lo establecido en varias disposiciones del Código de Procedimiento

79 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 46-48.

80 Al texto, el art. 1002 del Código de Procedimiento Civil textualmente disponía: "Se ejecutarán por apremio personal únicamente las disposiciones que se den para la devolución de procesos o para ejecutar providencias urgentes, como depósito, posesión provisional, aseguración de bienes, alimentos legales, arraigos y las más que estén expresamente determinadas en la ley. En todos los demás casos, solo habrá apremio real. Si el apremiado no cumple inmediatamente con lo que el juez hubiese dispuesto, será reducido a prisión hasta que verifique el hecho o pague la deuda. Para la ejecución del apremio, se entregará al alguacil una boleta firmada por el juez y el secretario, la cual será devuelta por el primero, y agregada a los autos después de practicada la diligencia". El Código de Procedimiento Civil, expedido en el gobierno del General Alberto Enríquez Gallo, entró a regir a partir del 1 de abril de 1938 y reemplazó al Código de Enjuiciamiento Civil promulgado el 16 de enero de 1917, y que entró en vigencia el 1 de agosto de 1918, así como sus posteriores reformas.

Civil y la Ley Orgánica del Poder Judicial; y, determinó en lo sustancial que los fallos que provenían de los jueces provinciales eran de última instancia y que, como tales, causaban ejecutoria.

En la parte medular del informe aprobado por unanimidad no se esgrimieron mayores argumentos, y únicamente se estableció que la norma legal del art. 1002 del Código de Procedimiento Civil era “a todas luces inconstitucional”. Entre otras disposiciones por fuera del informe, el Tribunal de Garantías Constitucionales ordenó que la parte resolutive se diera a conocer a todos los jueces y tribunales de la República. También se observa un alcance de orden general, por cuanto la no aplicación de la norma no podía restringirse únicamente al proceso que originó la petición de suspensión, sino que se hacía extensible a todos aquellos casos en los cuales se fuera a aplicar el apremio personal en los términos del art. 141.4 de la Constitución.



Nº 110

Quito, mayo 15 de 1.945.

SEÑOR PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE GARANTÍAS.

ciudad.

De acuerdo con el art. 164 de la Constitución Política de la República, disposición en la cual se hace referencia al art. 160, numeral 4º, de la propia Carta Fundamental, los jueces de última instancia, y, por consiguiente, los jueces provinciales, estamos facultados para dirigirnos al Tribunal de Garantías Constitucionales, a fin de que esta Corporación, acerdamente hoy presidida por Ud., suspenda la vigencia de una ley o precepto legal considerado inconstitucional, hasta que el congreso dicte un modo definitivo.

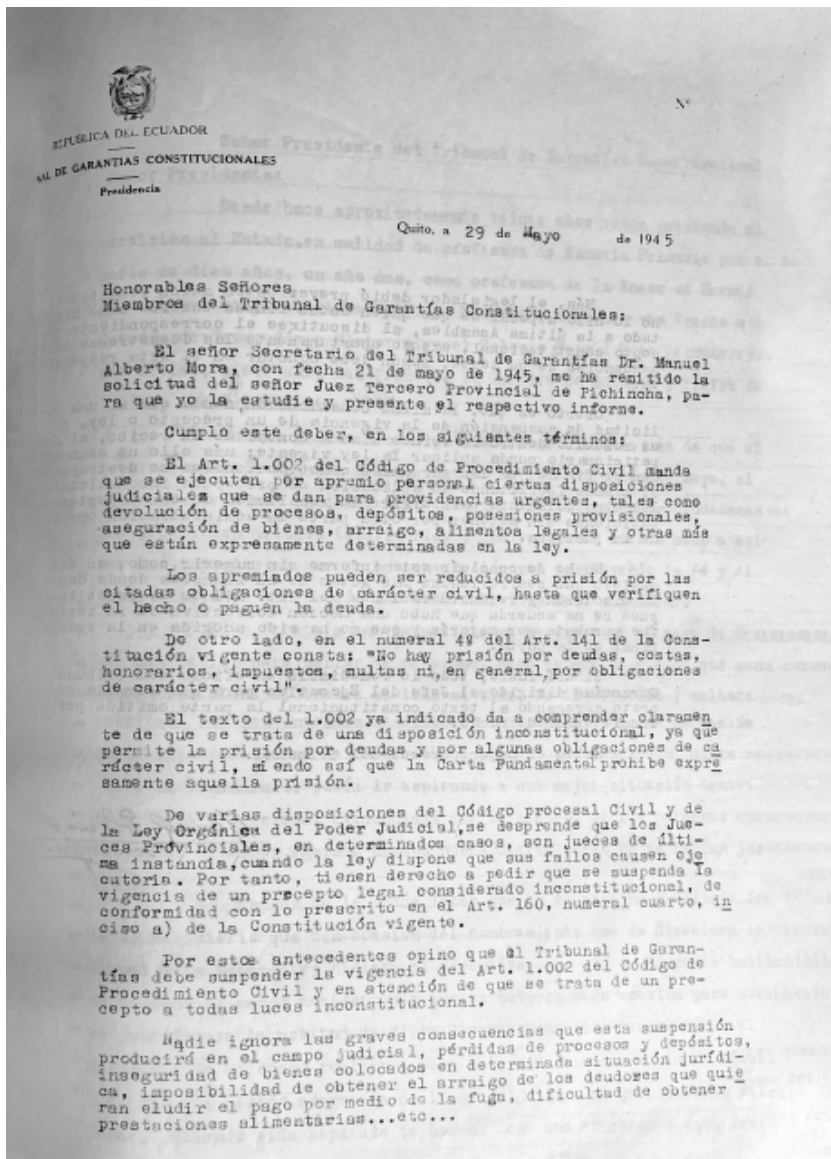
Con estos antecedentes y hallándose con frecuencia en el caso de aplicar el art. 1.002 del Código de Procedimiento Civil, que contempla varios casos de apremio personal, que están en pugna con el precepto constitucional contenido en el numeral 4º del art. 141 de la Constitución, me permito dirigirme a Ud., para que, previo el trámite legal, el Tribunal de Garantías declare, si eso es lo procedente, en suspenso la vigencia del art. 1.002 a que me he referido.

Me anticipo en dar a Ud. las debidas gracias, por la sabia resolución que dió el Tribunal de su digna presidencia, resolución que vendrá a definir una situación oscura que se presta a dificultades diarias en el Poder Judicial.

POR LA RESTAURACION DEMOCRATICA
Y LA UNIDAD NACIONAL.

J. A. Nolasco

DR. J. A. NOLASCO



Original del informe del art. 1002 del CPC **Fuente:** Libro de causas del Tribunal de Garantías Constitucionales (Asamblea Nacional)

Más, el legislador debió prever estos malos resultados; no lo hizo a pesar de que quien estas líneas escribe como Diputado a la última Asamblea, al discutirse el correspondiente precepto constitucional, expuso oportunamente las desastrosas consecuencias de su texto, según debe constar en el Acta respectiva.

Cierto es que, la misma Constitución, manda que si una solicitud de suspensión de la vigencia de un precepto o ley, no es resuelto dentro de veinte días a contar de su recibo, el Juez petionario puede aplicar la ley vigente; más ello no se mandó con el fin de que las garantías constitucionales se destruyan así mismas facilitando la aplicación de preceptos inconstitucionales, sino solamente para urgir la resolución de tan importantes peticiones sin detener por otra parte la administración oportuna de la justicia.

No he de concluir este informe sin sugerir, como, en efecto, sugiero que sean revisadas las Actas de la Asamblea donde constan la discusión y reconsideraciones del Art. 141 de la Constitución, pues se me acuerda que hubo una moción correctiva de su texto que fue aprobada por mayoría y que no ha sido acogida en la redacción final de la Carta.

Si así fuera, todo lo remodiaría un oficio del Tribunal de Garantías dirigido al Jefe del Ejecutivo para que formule un Decreto agregando al texto constitucional la parte omitida por un simple error de hecho.

Salvo el mejor parecer del Tribunal.

Manuel Elías Lora
Presidente.

Original del informe del art. 1002 del CPC **Fuente:** Libro de causas del Tribunal de Garantías Constitucionales (Asamblea Nacional)

4.2. Informe aprobado en sesión de 22 de junio de 1945⁸¹

Comisionado: Manuel Elicio Flor Torres

En otra causa, se solicitó por parte de ciudadanos la suspensión de la Ley de Inquilinato, por transgredir el mandato constitucional previsto en el art. 141.2 de la Constitución, como era la igualdad ante la ley.⁸² Sin perjuicio de considerar el Tribunal que los particulares, en atención a lo establecido en el art. 160.4 de la Constitución, no podían solicitar la suspensión de una ley, declarando la improcedencia de su solicitud, el Tribunal realizó algunas consideraciones importantes sobre la igualdad –con base en declaraciones del ministro de Previsión Social– como la de que esta garantía “no significa que ha de haber una igualdad absoluta de todos”.

5. Conocer de las quejas que formule cualquier persona, natural o jurídica, por quebrantamiento de la Constitución o de las leyes; preparar la acusación contra los funcionarios responsables y, salvo lo dispuesto en la ley penal, presentarla al Congreso para que este, según los casos, los enjuicie u ordene enjuiciarlos

El art. 160.5 de la Constitución instituyó la figura de la queja constitucional que, a instancia de parte, tenía por objeto analizar el quebrantamiento, tanto de la Constitución como de las leyes. La figura de la “queja constitucional”, en palabras de autores como Hugo Ordoñez Espinosa, constituyó el antecedente más próximo y directo del amparo constitucional.⁸³

En los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, se destaca la siguiente observación:

81 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 77-78.

82 Cabe indicar que la mentada Ley de Inquilinato fue expedida mediante decreto por la Asamblea Nacional Constituyente el 8 de marzo de 1945 y publicada en el Registro Oficial 289 de 21 de mayo de 1945, junto con una exposición del Ministro de Previsión Social.

83 Hugo Ordoñez Espinosa, *Hacia el Amparo Constitucional en el Ecuador*, Quito: PUDELECO Editores, 1995, pág. 17.

[...] Pido que en este numeral quinto la Comisión de Constitución retire la expresión “por los ciudadanos”, porque dice: “conocer que las quejas presentadas por los ciudadanos por violación de los derechos constitucionales o de las leyes, etc.”, y en la Ley estamos diciendo quienes son ciudadanos y qué requisitos se necesitan para esto, por ejemplo, tener 18 años de edad y saber leer y escribir; siendo así que a mi juicio, bien pudiera una persona que no tenga 18 años de edad, o que no sepa leer o escribir, denunciar la violación de una garantía constitucional. Creo que la intención fue la de emplear el término como equivalente de individuo o persona, en general, y por tanto, debiera constar en esta forma [...].⁸⁴

5.1. Informe aprobado en sesión de 26 de junio de 1945⁸⁵

Comisionado: Luis Maldonado Tamayo

En el reclamo deducido por una profesora normalista contra el Ministerio de Educación, se observa que se trató de una queja de una particular respecto de un acuerdo que contenía la cancelación de su nombramiento como profesora, por convenir al prestigio y honor del magisterio nacional, y en consecuencia separada por “falta de moralidad y disciplina”.

El Tribunal analizó la parte legal y la constitucional por separado. En cuanto al análisis legal, el Tribunal se basó en lo previsto en los arts. 38.a y 43.a de la Ley de Escalafón, que señalaba el proceso de orden legal que debía seguirse en la terminación de un cargo en el Magisterio Nacional, como era la suspensión en primer término. Luego de la suspensión, se realizaba la terminación, previo acuerdo ministerial, y en caso de tratarse de mala conducta debidamente comprobada, se lo debía sustanciar mediante sumario administrativo con notificación y defensa del interesado.

Revisados los hechos, el Tribunal de Garantías Constitucionales observó que existía acuerdo ministerial de cancelación, más no de suspensión. En cuanto al acuerdo de cancelación, este además había sido emitido sin previo sumario

84 Intervención de Juan Isaac Lovato en la sesión matutina de la Asamblea Nacional Constituyente de 2 de febrero de 1945, Acta 163.

85 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 84-87.

administrativo y sin la notificación y respeto a la defensa. Ante el requerimiento de información sobre este punto al Ministerio, no hubo contestación. Con estos antecedentes, el Tribunal dio por sentada la inobservancia de mandatos legales.

El análisis del Tribunal en el terreno constitucional le llevó a estimar la queja, en atención a no haberse cumplido la condición establecida en la parte final del inciso tercero del art. 141 de la Constitución: “mientras no haya declaración de responsabilidad conforme las leyes” como garantía fundamental. El Tribunal de Garantías Constitucionales también consideró la prohibición de penas infamantes, constante en dicho artículo, como consecuencia de que el Acuerdo había sido leído en la Escuela de Educación Física, con la concurrencia de profesores y alumnos, produciéndose de esta manera –en palabras del Tribunal– un nuevo castigo que reunió las condiciones de infamante.

El alcance de la decisión adoptada por el Tribunal de Garantías Constitucionales fue: a) comunicar al ministro de Educación el cumplimiento de la Constitución y la Ley de Escalafón del Magisterio; y, b) excitar para que “vuelvan las cosas a su punto de partida”, a fin de que, si era procedente cualquier sanción, esta se aplicará de conformidad con el trámite legal. El Tribunal de Garantías Constitucionales efectuó esta última indicación en respuesta a la violación de garantías, como el derecho de ser presumido inocente y conservar la honra y la buena reputación, mientras no hubiera declaración de responsabilidad conforme a las leyes; y, la prohibición de penas infamantes (art. 141.3). Todo ello, a más del procedimiento legal necesario, como era el sumario administrativo y derecho a la defensa, conforme al art. 43.a de la Ley del Escalafón del Magisterio.

5.2. Informe aprobado en sesión de 11 de mayo de 1945⁸⁶

Comisionado: Manuel Elicio Flor Torres

En uno de los primeros casos en los que intervino el Tribunal de Garantías Constitucionales, el solicitante pretendió que se declare sin valor una sentencia pronunciada en materia de contrabando de cargamento de caucho, por considerarla injusta, de haber sido expedida sin pruebas, por atentatoria a la libertad de comercio, antijurídica y carente de fundamentos legales. En relación con la no

⁸⁶ Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 45 y 46.

injerencia del Tribunal en las decisiones de la Función Judicial, se dejó sentado el siguiente criterio:

No corresponde al Tribunal de Garantías conocer, ni menos modificar o anular las sentencias expedidas por las competentes judicaturas. Tal atribución del Tribunal no consta ni puede constar en la Constitución de la República.⁸⁷

Sobre este punto, es preciso indicar que en el art. 98.1 de la Constitución de 1906 existía una mención clara, como atribución del Consejo de Estado, de velar por la observancia o cumplimiento de la Constitución y la ley y de las garantías constitucionales, excitando para ello –entre otros– a los Tribunales de Justicia. Esta última previsión no constó en el art. 160.1 de la Constitución de 1945, cuando la excitativa era dirigida únicamente al “Presidente de la República y a los demás funcionarios y autoridades del Poder Público”,⁸⁸ sin mencionar expresamente en la excitativa a los Tribunales de Justicia.⁸⁹

6. Conceder, en cesación de la legislatura y de acuerdo con el artículo 68, facultades extraordinarias al presidente de la República

La regulación de esta atribución se encontraba además en los arts. 34.22, 67.7, 68, 69, 70, 71, 72 y 160.7 de la Constitución de 1945; complementándose con las disposiciones del art. 107 de la Ley de Régimen Político y Administrativo. Esta última normativa señalaba que las facultades extraordinarias se concedían al presidente, dentro de las limitaciones y tiempo previsto en el art. 68 de la Constitución, siendo responsables los miembros de la Corporación si no se lo concedía así, o no retiraba las facultades al desaparecer la causa que lo motivó.

A más de ello, el art. 108 de la mentada ley indicaba que el Tribunal de Garantías

87 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, pág. 45.

88 Constitución Política del Ecuador de 1945, Registro Oficial 228, 6 de marzo de 1945, art. 160.1.

89 Como dato adicional, en el art. 66 numerales 4, 5 y 6 de la Constitución se prevé: “Art. 66.- Es prohibido especialmente al presidente de la República: 4. Atentar contra la Comisión Legislativa Permanente o contra el Tribunal de Garantías Constitucionales 5. Detener el curso de los procedimientos judiciales; 6. Atentar contra la independencia de los jueces”.

Constitucionales debía presentar el informe anual al Congreso Nacional –dentro de los seis días que se instalara el Congreso–. En dicho informe debía dar cuenta de las razones que hubieren motivado la concesión de las facultades extraordinarias, adjuntando al informe los documentos justificativos de la concesión.

No se registra en el periodo de funcionamiento del Tribunal la concesión de facultades extraordinarias al presidente de la República. Es necesario señalar en este acápite que el art. 155 de la Constitución disponía que, cuando existiera grave amenaza para la salud pública, el presidente de la República, a requerimiento de los organismos técnicos de salubridad y previo dictamen favorable del Tribunal de Garantías Constitucionales, podía decretar la limitación o suspensión temporal, en todo el país o en parte de él, de la libertad de residencia, tránsito y domicilio, así como la libertad de reunión y asociación.

Flujograma 2:



Fuente: Elaborado por el CEDEC.

7. Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo

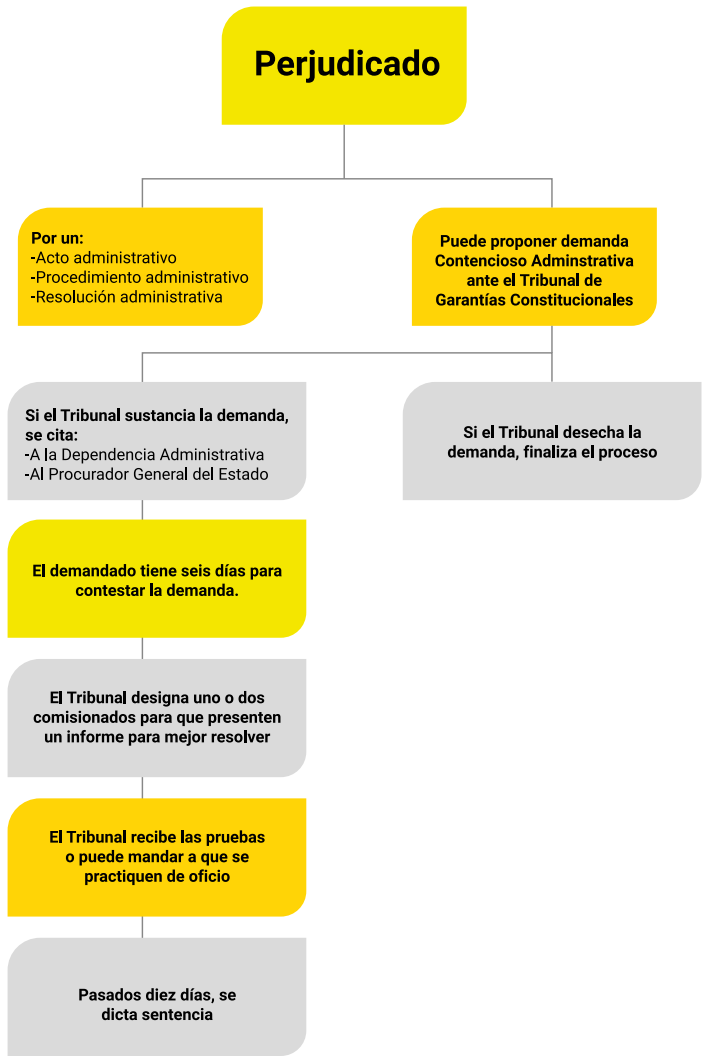
Concordante a lo establecido en el art. 160.8 de la Constitución, era una atribución y deber del Tribunal el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativo. Esta facultad jurisdiccional estaba detallada en el art. 112 de la Ley de Régimen Político y Administrativo de la República, de lo cual se destaca: 1) Que no se considerarán como asuntos contencioso administrativos aquellos que, de acuerdo con las leyes, incumbían a la Función Judicial; 2) El carácter residual del reclamo contencioso administrativo, al exigir el agotamiento de los recursos jerárquicos y la correspondiente negativa, que se configuraba si en 30 días la autoridad administrativa no se pronunciaba, salvo cuando en las leyes se establecía un plazo mayor.

Se observa además que las resoluciones del Tribunal tenían efectos únicamente respecto de la cuestión sometida a su conocimiento, sin tener fuerza obligatoria general. Además, las resoluciones del Tribunal eran finales, es decir, no susceptibles de recurso alguno. Por tal razón, el interesado podía proponer acción de indemnización de daños y perjuicios ante la Corte Suprema, de conformidad con el Código de Procedimiento Civil.

En virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Régimen Político y Administrativo de la República, el Tribunal el 27 de septiembre de 1945 expidió disposiciones para el trámite de los asuntos contencioso administrativos.⁹⁰

90 Alfredo Pérez Guerrero, Procurador General de la Nación, mediante informe de fecha 6 de septiembre de 1945 da a conocer el proyecto para la aprobación posterior del Tribunal.

Flujograma 3:



Fuente: Elaborado por el CEDEC.

7.1. Informe aprobado en sesión de 24 de octubre de 1945⁹¹

Comisionado: Luis Maldonado Tamayo

En la causa conocida como “Wickenhauser”, el Tribunal analizó si el asunto correspondía al trámite previsto en el art. 160.2 de la Constitución (formulación de observaciones a decretos, acuerdos, reglamentos y resoluciones) o al art. 160.8 (contencioso administrativo).

El caso se originó en una queja realizada por la excónyuge del ciudadano alemán nacionalizado ecuatoriano Julio Wickenhauser, sobre el bloqueo de bienes e inmovilizaciones de valores de los nacionales que pertenecieron a los denominados países del Eje (Roma-Tokio-Berlín). En consecuencia, los bienes que pertenecieron a la sociedad conyugal, formado conjuntamente con su expareja, por disposición de varias Naciones Latino-Americanas (entre ellas Ecuador), mediante decreto de 9 de febrero de 1942, se encontraban bloqueados.

Con posterioridad, el ministro de Hacienda expide el Acuerdo 437 de 1 de septiembre de 1943, en el cual se facultaba disponer el desbloqueo de los bienes. A este decreto en fecha 30 de julio de 1945 el ministro de Economía –a través del Acuerdo 154– revocó y anuló el desbloqueo constante en el Acuerdo 437, indicando en lo sustancial que es ilegal y consecuentemente nulo.

Al Acuerdo 154, la excónyuge del ciudadano alemán Wickenhauser interpuso reclamo ante el Tribunal por violaciones, tanto a las leyes vigentes sobre bienes bloqueados, como de los arts. 141, 142 y 146 de la Constitución; y, que se relacionaban con la propiedad privada, el patrimonio familiar, la prohibición de confiscar, la de no apartar a las personas de sus jueces naturales, la igualdad ante la ley, independencia de poderes, entre otras.

En este contexto, el Tribunal de Garantías abordó en el primer informe del comisionado, como problemas a considerar, la legalidad o ilegalidad del acuerdo 154; y, como cuestión previa, la legalidad o ilegalidad del acuerdo 437. En el informe se mencionó, entre otras cosas, la importancia de analizar si el ministro de Hacienda tenía competencia para emitir el Acuerdo 437 y que, como tal, se constituyera en inamovible e irrevisable *a posteriori*.

91 Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1, marzo-diciembre 1945, págs. 169-180.

El informe señalaba que el ministro de Hacienda tenía la facultad de acuerdo con el orden normativo vigente –Decreto Ejecutivo 854 de 11 de junio de 1943 y Acuerdo 380 de 28 de julio de 1943–, a disponer el desbloqueo de los bienes, dejando en claro que tal decisión no implicaba reconocer la propiedad de los bienes en favor de uno u otro excónyuge, puesto que esto último era competencia exclusiva de la Función Judicial.

A pesar de hacer referencia a un análisis sobre los temas de fondo, el informe señaló que estos aspectos debían ser debatidos y resueltos por el Pleno del Tribunal. El comisionado indicó “no poseo las bases técnicas y científicas que son indispensables para aconsejar al Tribunal en materia tan compleja”. Por último, el informe indicó que, entre los aspectos que podía considerar el Tribunal estaba el emitir una mera excitativa al ministro de Economía, para que revea el Acuerdo 154; y, por otro lado, resolver si el Tribunal tenía que sustanciar el caso Wickenhauser de conformidad con el art. 160.2 (formulación de observaciones); o el 160.8 (ejercer jurisdicción contenciosa administrativa).

Sobre esto último, el Tribunal de Garantías Constitucionales resolvió que no era un tema atinente a lo contencioso administrativo, sino que correspondía a la atribución contenida en el 160.2 de la Constitución; esto es, que el Tribunal, con base en sus atribuciones y deberes, podía formular observaciones sobre acuerdos, decretos, reglamentos y resoluciones que se hubieren dictado con violación de la Constitución y de las leyes.

Es de destacar los criterios expuestos en el debate al interior del Tribunal, por parte del Procurador General del Estado, como fue el de proceder de oficio a tramitar –si así lo resolvía el Tribunal– bajo la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así no existiera una petición de la parte interesada, en los términos del art. 112 de la Ley de Régimen Político y Administrativo; bastando para sustanciarlo la sola presentación del reclamo, en los términos efectuados por la excónyuge del ciudadano alemán Wickenhauser, ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

En su decisión final, el Tribunal se inclinó por la inconstitucionalidad e ilegalidad –al amparo del art. 160.2 de la Constitución–, de los arts. 1, 2, 3 y 5 del Acuerdo 154, por distraer a la excónyuge del ciudadano alemán Julio Wickenhauser de sus jueces naturales, puesto que el acuerdo interfirió en decisiones que le competían al Poder Judicial de la República. La expedición del acuerdo –en palabras

del Tribunal– creó un comisionado especial –el ministro de Economía, que expidió el acuerdo 154– para juzgarlo, así como a anular la libertad de contratación.

V. Atribuciones que correspondían al Consejo de Estado

En atención a lo indicado en el art. 160.9 de la Constitución de 1945, se reconocían otras atribuciones en manos del Tribunal, como las siguientes:

1. Exoneración del requisito de licitación de contratos cuya cuantía exceda de treinta mil sucres.

Esta atribución se encontraba prevista en el inciso final del art. 113 de la Ley de Régimen Político y Administrativo, al textualmente indicar que: “Compete al Tribunal de Garantías exonerar del requisito de licitación los contratos cuya cuantía exceda de treinta mil sucres; los que no lleguen a esta suma, podrán celebrarse sin licitación, si así lo decidiere el presidente de la República”.

De la revisión del Boletín N.º 1 del Tribunal, por el periodo comprendido entre marzo a diciembre de 1945, se observa que la mayoría de exoneraciones solicitadas fueron autorizadas. También se desprende que a los pedidos de exoneración se debían adjuntar los informes pertinentes del Contralor General y del Procurador de la Nación.⁹²

2. Emisión de informe en las solicitudes de gracia en las que se solicitare el perdón, rebaja o conmutación de las penas.

El art. 65.25 de la Constitución de 1945 establecía como atribuciones y deberes del presidente de la República, “Perdonar, rebajar o conmutar, conforme a la ley, las penas impuestas por delitos. No se ejercerá esta atribución, en beneficio de quiendelinquiere contra la Hacienda Pública”.⁹³

92 Informe aprobado en sesión de 27 de agosto de 1945 (Boletín del TGC N.º 1 de marzo-diciembre de 1945), págs. 92-93.

93 Constitución Política del Ecuador de 1945, Registro Oficial 228, 6 de marzo de 1945, art. 65.25.

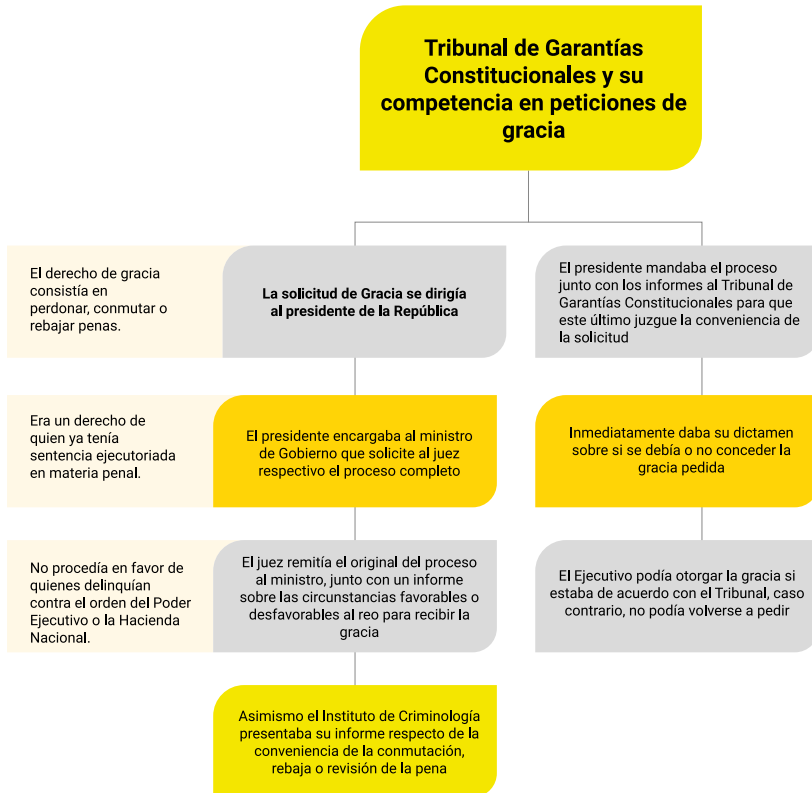
De conformidad con lo establecido en el art. 114 de la Ley de Régimen Político y Administrativo (LRPA), se disponía que el Tribunal emitiera el informe que, según la Ley de Gracia, correspondía al extinguido Consejo de Estado; para lo cual, debía informar al presidente de la República acerca de tales peticiones en donde se solicitaré el perdón, rebaja o conmutación de las penas, disponiendo para ello de 30 días término para emitir su dictamen desde la recepción de los antecedentes.

A lo interno del Tribunal se conformó una comisión encargada de elaborar los informes sobre las solicitudes de gracia. En cuanto al procedimiento, de conformidad con la Ley de Gracia de entonces, se observa que el art. 2.e del Decreto Ejecutivo 375 establecía que le correspondía al Instituto de Criminología la presentación de un informe para los casos de conmutación, rebaja o remisión de la pena y negativa de gracia.⁹⁴

De los casos identificados se observa que los informes previos presentados por los jueces de las causas, así como del Instituto de Criminología, ya sea en peticiones de perdón o rebaja, adquirirían suma importancia para la decisión final que adoptaba el Tribunal, con base en el dictamen que presentaba la comisión informante; y que, para el caso de las peticiones de gracia, el Tribunal en atención a lo establecido en el art. 13 de su Reglamento, conformó la comisión denominada: "solicitudes de gracia".

94 Registro Oficial 301, 26 de septiembre de 1936.

Flujograma 4:



Fuente: Elaborado por el CEDEC.

3. Competencias de forma general en atención a las atribuciones del extinto Consejo de Estado

En forma general, el art. 115 de la Ley de Régimen Político y Administrativo disponía: “El Tribunal de Garantías Constitucionales reemplazará al Consejo de Estado en todos aquellos casos en (los que) la ley disponga la intervención de este y que no estén atribuidos a otro organismo”.

3.1. Informe aprobado en sesión de 27 de agosto de 1945⁹⁵

Comisionado: Alfredo Pérez Guerrero

Este informe tuvo como antecedente lo previsto, tanto en el art. 115 de la Ley de Régimen Político y Administrativo, como el art. 87 de la Ley de Régimen Municipal, normativa esta última que señalaba que en el proceso de creación de impuestos se requería autorización del extinto Consejo de Estado, a más de otras instituciones. Se precisaba, además, que se debía dar un dictamen dentro de los 15 días a partir de la fecha de la solicitud, y se tendría como favorable en caso de no existir dictamen dentro del término indicado.

El informe concluyó que el Tribunal de 1945 no disponía de los informes previos indicados en el art. 87 de la Ley de Régimen Municipal, por lo que dicho organismo no podía emitir dictamen. Agregó que se debía remitir a las instituciones que correspondiera, tanto la petición del Municipio de Pangua, como del proyecto respectivo; y, solo con tales informes, el Tribunal podía conceder o negar la autorización solicitada. Finalmente, también se debía comunicar a la Municipalidad solicitante, así como tener presente que en caso de darse modificaciones a la Ley de Régimen Municipal, se debía estar a lo dispuesto en la nueva regulación.

VI. Otras atribuciones y deberes

- Examinar las acusaciones propuestas ante el Congreso contra los altos funcionarios, en el caso del numeral 30 del art. 34 de esta Constitución y sostenerlas ante el Congreso si las estimare fundadas. Cuando las acusaciones se refieran a uno o más miembros del Tribunal de Garantías, desempeñará esta función la Comisión Legislativa Permanente (art. 160.6 CPRE).
- Otorgar consentimiento, en ausencia del Congreso Nacional, al presidente o encargado de la presidencia de la República mientras ejerza sus funciones y un año después por ausencia del territorio ecuatoriano (art. 64 CPRE).
- Autorizar en demandas del Estado, por cuantías que superen los treinta mil sures, en casos de desistimientos, conciliaciones y transacciones (art. 120 LRPA).

⁹⁵ Boletín del TGC N.º 1 de marzo-diciembre de 1945, págs. 93-95.

- Requerir al Tribunal Superior Electoral la convocatoria a elecciones o en su defecto convocarlas (art. 71 de la Ley de Elecciones).
- Informar anualmente al Congreso Nacional del cumplimiento de sus funciones (art. 161 CPRE).
- Designar representantes ante el Tribunal Superior Electoral (art. 21 CPRE).
- Discutir y aprobar el presupuesto de gastos del Tribunal en dos discusiones y en distintas sesiones. Aprobado, se lo enviará al Ejecutivo para que lo incorpore al Presupuesto General del Estado (art. 3 del Reglamento del Tribunal de Garantías Constitucionales).
- Solicitar al Ejecutivo la transferencia de fondos de una Partida a otra del Presupuesto del Tribunal, cuando, por haberse agotado alguna, se trate de incrementarla, a menos que dicha transferencia pudiera ser ordenada legalmente por el propio Tribunal (art. 3 del Reglamento del Tribunal de Garantías Constitucionales).

VII. Epílogo

El segundo periodo de funcionamiento del Tribunal de Garantías Constitucionales, comprendido de enero a marzo de 1946, bajo la Presidencia de Alfredo Pérez Guerrero,⁹⁶ se caracterizó por una grave crisis política del país. En ese contexto, el Tribunal terminó abruptamente su vida institucional a principios de abril de 1946, cuando José María Velasco Ibarra dio un autogolpe de Estado.⁹⁷

96 Alfredo Pérez Guerrero es designado presidente del TGC a partir del 10 de enero de 1946, como resultado de la designación de José María Suarez como nuevo presidente de la Corte Suprema de Justicia en reemplazo de Manuel Elicio Flor Torres, quien en consecuencia dejó de ser miembro del TGC. Alfredo Pérez Guerrero presentó su renuncia al cargo de Procurador General del Estado el 31 de marzo de 1946.

97 En el art. 2 del Decreto Ejecutivo 425-A de 30 de marzo de 1946 (Registro Oficial 547 del 30 de marzo de 1946) se lee: "El Gobierno respetará la Constitución Política vigente de 5 de marzo de 1945 y las leyes complementarias que seguirán siendo norma de los ciudadanos y entre el Gobierno y los ciudadanos. Principalmente, el Gobierno respetará con toda lealtad las libertades de sufragio y de imprenta, de asociación y de reunión. Ante la emergencia actual que exige mantener la paz y defender la seguridad de los ciudadanos y de las familias, el Gobierno tendrá la facultad de emplear todas las medidas necesarias e indispensables con estos propósitos y no permitirá interferencia alguna que directa o indirectamente obste al afán gubernativo de orden y regularidad".

Bibliografía

Doctrina:

Ayala Mora, Enrique (edit). *Historia Constitucional. Estudios Comparativos*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2014.

Becker, Marc, «El Estado y la etnicidad en la Asamblea Constituyente de 1944-1945». En *Etnicidad y poder en los países andinos*, comp. por Christian Büschges, Guillermo Bustos y Olaf Kaltmeier, págs. 135-150. Quito: Corporación Editora Nacional, 2007.

Borja y Borja, Ramiro. Ramiro. *Derecho Constitucional Ecuatoriano (Cuarta edición actualizada)*. Quito: Macroescala.

Cabrera Hanna, Santiago (edit). *La Gloriosa. ¿Revolución que no fue?*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2016.

Grijalva Jiménez, Agustín, «La Constitución económica del Ecuador». En *Estado, Derecho y Economía*, edit. por Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, págs. 77-100. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013.

—. *Constitucionalismo en el Ecuador*. Quito: Corte Constitucional para el Periodo de Transición, 2012.

Moncayo, Patricio. El 28 de mayo de 1944: *una democracia fallida*. (Significados históricos del 28 de mayo. Tesis de Maestría. FLACSO, 2008.
<http://hdl.handle.net/10469/495>.

Norris, Robert. *El gran ausente*. Quito: Paradiso Editores, 2017.

Ordoñez Espinosa, Hugo, *Hacia el Amparo Constitucional en*

el Ecuador. Quito: PUDELECO Editores, 1995.

Oyarte, Rafael. *Derecho Constitucional (Cuarta Edición)*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2022.

Peñaherrera, Víctor Manuel, *Lecciones de Derecho Práctico Civil y Penal, Tomo Primero*. Quito: Talleres Gráficos de Educación, 1943.

Salgado Pesantes, Hernán. *Lecciones de Derecho Constitucional (Vol. 1) Segunda Edición*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2003.

—. *Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2005.

Normativa:

Constitución Política de la República del Ecuador de 1945.

Disposiciones para el trámite de los asuntos contencioso administrativos (1945).

Ley de Régimen Político y Administrativo de la República (1945).

Reglamento del Tribunal de Garantías Constitucionales (1945).

Jurisprudencia:

Boletín del Tribunal de Garantías Constitucionales N.º 1. marzo-diciembre de 1945.

Otras:

Actas de la Asamblea Nacional Constituyente 1944-1945.

Diario de Debates de la Asamblea Constituyente de 1944 (Imprenta Nacional).

Libro de causas del Tribunal de Garantías Constitucionales 1945-1946 (Asamblea Nacional).

ISBN: 978-9942-7123-4-9



9 789942 712349



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR



CEDEC
CENTRO DE ESTUDIOS Y DIFUSIÓN
DEL DERECHO CONSTITUCIONAL