

- 2) La formulación de advertir o excitar a las autoridades públicas respecto del cumplimiento de la Constitución, al promulgarse decretos, acuerdos, reglamentos, ordenanzas o resoluciones. (art. 141, incisos 1 y 2);
- 3) La facultad de conocer de las sentencias de desaplicación ad hoc dictadas, en primer grado, por las Salas de la Corte Suprema o por los tribunales Fiscal o de lo Contencioso Administrativo, para atribuirle ahora a la Sala Constitucional (art. 138 reformado).

En consecuencia, el TGC conoce hoy de:

- a) demandas de inconstitucionalidad que sean presentadas directamente ante éste; y,
- b) de quejas (amparo) formuladas directamente por personas físicas o jurídicas contra los actos de las autoridades públicas que violen derechos fundamentales, pero su decisión no anula el acto. Esta la debe dictar el funcionario competente, quien, si incumple, puede ser sancionado con la destitución. Art. 141.2 prf. 2°.

F.- EL PAPEL DE LA SALA CONSTITUCIONAL:

El principal órgano creado con las reformas constitucionales de 1992, es la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, tercera de este tipo en Latinoamérica, después de las de El Salvador, 1981 y Costa Rica, 1989.

Al igual que éstas, opera de manera autónoma frente a las otras Salas de la Corte, como también frente al TGC.⁶⁶

66 El art. 99 de la Constitución se refería a las Salas de la Corte, pero la creación de cada una fue delegada a la ley. Por la reforma de 1992 que adicionó un párrafo a ese art., se declara que serán **“especializadas en las principales materias jurídicas”**, conforme a la Ley Orgánica de la Función Judicial. Sin embargo la Disposición Transitoria Primera, definió 6 Salas: de lo Civil y Comercial; Penal; Social y Laboral, Fiscal, Administrativo y Constitucional; integradas por 5 magistrados cada una (30 en total).

Está integrada por 5 magistrados electos por el Congreso Nacional, con el voto afirmativo de 2/3 de los miembros, para un período de 6 años, prorrogables indefinidamente y es presidida con voz, y voto dirimente por el Presidente de la Corte Suprema (art. Transitorio 2°).

Como la Constitución no desarrolló mayores reglas respecto de la competencia de la Sala Constitucional, (y tampoco se había promulgado una ley orgánica de la jurisdicción constitucional), salvo que conoce en última instancia de los fallos dictados por el TGC o los fallos de desaplicación dictados en primer grado por las Salas de la Corte y los tribunales de última instancia (art. 138), la Corte Suprema de Justicia, en aplicación de la Disposición Transitoria Vigésima que le permite **“dictar las normas necesarias para regular el régimen de transición previsto en estas Reformas”**, promulgó el Estatuto Transitorio de Control Constitucional, de 26 de abril de 1993.

El Estatuto pretende unificar el régimen jurídico aplicable tanto al Tribunal como a la Sala. Para ello, declara que el control constitucional es ejercido por ambos órganos.

En materia de su competencia, los casos originados en sentencias de desaplicación en primer grado, por razones de inconstitucionalidad deben ser elevadas a la Sala en el término de 10 días.

Aparte de esto, el artículo 2° establece la competencia para conocer en “casación” de las demandas de queja o sea de amparo, dictadas por el Tribunal.

Finalmente, se el Estatuto despojó al Tribunal de la facultad de darse su propio reglamento de organización y funcionamiento y dictó normas precisas en cuanto a su operación interna, tales como la elección del Presidente y vicepresidente, quórum para sesionar, procedimientos, plazos para fallar, etc.

Con ello se ha producido un serio conflicto de normas puesto que el Tribunal no ha aceptado la competencia de la Corte en materia reglamentaria y continua operando bajo su propio

“Reglamento del Tribunal de Garantías Constitucionales”, dictado el 26 de junio de 1991 y el “Reglamento de Trámite de Expedientes”, de 27 de junio de 1991.⁶⁷

Como corolario, podemos describir la jurisdicción constitucional en el Ecuador así:

- 1) La queja o demanda de amparo sólo es conocida en primera instancia por el Tribunal de Garantías Constitucionales;
- 2) La demanda de inconstitucionalidad contra preceptos normativos puede ser presentada, a opción de parte, directamente ante el Tribunal de Garantías Art. 141.1), ante las Salas de la Corte Suprema de justicia o ante los tribunales de última instancia (art. 138), con lo cual se han colocado estos tribunales al mismo nivel. En el primer caso, la norma será suspendida *erga omnes*, en el segundo *ad hoc*, pero las sentencias serán siempre *pro futuro*.
- 3) La sentencia de último grado, para casos concretos de amparo o de inconstitucionalidad de normas, será dictada por la Sala Constitucional y tiene efectos constitutivos o *ex nunc*.
- 4) El Congreso Nacional dictará las interpretaciones constitucionales con fuerzas obligatoria general, pero no retroactiva en contra de sentencias firmes o de derechos adquiridos (art. 59.c) y 139 CP).

G.- EL CONFLICTO DE COMPETENCIAS ENTRE EL TRIBUNAL Y LA SALA:

Como era de esperar, la promulgación de la reforma constitucional de 1993 por la que se fundó la Sala Constitucional y se colocó como último órgano de revisión constitucional de las leyes y actos públicos, pero se conservó el Tribunal, produciría conflictos de competencia entre los dos tribunales.

67 Labores Judiciales. op. cit. pp. 423 a 440.

El primer conflicto de competencias se originó ante la anulación dictada por el TGC el 3 de junio de 1993, del **"Reglamento Transitorio de Control Constitucional"**,⁶⁸ Reglamento que había sido promulgado por la Corte Suprema de Justicia el 31 de marzo de 1993. El caso fue sometido a la Sala por el propio TGC según lo ordena el art. 146 de la Constitución.

La Sala, por resolución de 25 de junio de 1993, (caso #242), declaró, respecto del TGC:

«Desde que la Constitución requiere la calidad de abogado o la de Doctor en Jurisprudencia para ser vocal del Tribunal de Garantías constitucionales, dejan de serlo quienes lo integraban careciendo de una u otra calidad (...) viciada la integración del Tribunal de Garantías Constitucionales por infractora de la Constitución, son nulos los actos de aquél después de que devino irregular su composición (...). Se declara la nulidad de todo lo actuado, a partir del 23 de diciembre de 1992».⁶⁹

El argumento de la Sala, se funda en la pérdida de competencia del TGC por motivos de integración, asunto se remonta a la reforma constitucional de 23 de diciembre 1982 que, para integrar el TGC, modificó los requisitos para ocupar el cargo (art. 141) y exigió los mismos que para ser Ministro de la Corte Suprema, entre otros: ser mayor de 40 años, tener título de doctor en jurisprudencia y haber ejercido la profesión con probidad notoria durante 15 años.

Sobre el punto, el Congreso Nacional había dictado el 13 de setiembre de 1988, una ley interpretativa por la que se fijaba el período de conclusión del nombramiento de los magistrados del TGC, el 10 de agosto de cada dos años.⁷⁰ Luego, por la reforma constitucional de 1992, se prorrogó el plazo a 4 años (art. 140.1 CP).

68 Resolución #080-93CP, caso #73-93. En Informe del T.G.C. op. cit. p. 129.

69 Informe del TGC. op cit. p. 26 y 135.

70 Ver página 61 y nota 55 supra.

De manera que, conforme al criterio de la Sala, al entrar en vigor las reformas de diciembre de 1992 que exigían nuevos requisitos para el cargo, se producía *ipso facto* la nulidad sobreviniente de los nombramientos anteriores que no cumplían los nuevos requisitos. Esto pese a que el nombramiento de los magistrados del TGC concluyó el 10 de agosto de 1992, y no fueron removidos ni reelegidos por el Congreso; pero por efecto de las reformas de diciembre de 1992, debía estimarse que su período concluía en 1996.⁷¹

En medio de la incertidumbre causada por las reformas, y tomando en cuenta que el 8 de noviembre de 1992 concluían los nombramientos del Presidente y Vicepresidente del TGC, el TGC acordó el 5 de noviembre de 1992, por unanimidad, considerar prorrogadas sus designaciones, sobre todo para evitar los efectos del vacío constitucional que se produciría.⁷²

El punto lo pudo haber resuelto el Congreso mediante la promulgación de una ley interpretativa, como le fue planteado por el Presidente del TGC y de la Corte Suprema de Justicia⁷³.

Este conflicto, sí es una señal de los problemas que pueden ocurrir en el futuro entre estos dos órganos constitucionales, que afectarían seriamente la posibilidad de que los indígenas del Ecuador puedan recurrir ante el TGC y luego ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

71 Los magistrados del TGC había sido nombrados en noviembre de 1990.

72 Informe. op. cit. p 449.

73 Ver Informe... op. cit. pp. 116 y 140.

H.- LOS RECURSOS CONSTITUCIONALES ESPECÍFICOS EN EL ECUADOR:

a) El Habeas Corpus:

La regulación constitucional del recurso de hábeas corpus aparece en la carta de 1830, como una protección contra detenciones arbitrarias.⁷⁴ En su acepción moderna no es sino hasta la Constitución de 1929 que aparece con esa denominación. La actual Constitución lo desarrolla en el artículo 19.16.j) de manera bastante completa.⁷⁵

Puede ser interpuesto por la persona que se considera agraviada o por cualquier otra ante el Alcalde o Presidente del Concejo Municipal de la jurisdicción, quien ordenará traer ante sí al detenido. El Alcalde podría ordenar la libertad si no existe orden de privación de libertad, si ésta no cumple los requisitos legales o si se hubieren cometido errores de procedimiento. La desobediencia a las instrucciones del Alcalde acarrea la destitución del funcionario.

Llama la atención que el legislador no haya integrado al habeas corpus al sistema de control constitucional, en tanto persigue la inconstitucionalidad de actos individuales por los que se priva ilegalmente a una persona de su libertad, otorgando competencia para conocer en segunda instancia al TGC o a la SC, como sí lo hizo con el recurso de queja o amparo.

74 Julio TOBAR DONOSO Y Juan I. LARREA HOLGUIN, op. cit. p. 224.

75 «Artículo 19. Sin perjuicio de otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado le garantiza:

16) La libertad y seguridad personales. En consecuencia:

j) Toda persona que creyere estar ilegalmente privada de su libertad puede acogerse al habeas corpus. Este derecho lo ejercerá por sí o por interpuesta persona sin necesidad de mandato escrito, ante el Alcalde o Presidente del Concejo bajo cuya jurisdicción se encuentre o ante quien haga sus veces. La autoridad municipal ordenará inmediatamente que el recurrente sea conducido a su presencia y se exhiba la orden de privación de libertad (...).»

b) Recurso de queja o amparo:

Ya se había adelantado que el artículo 141.2. de la Constitución, reformado, regula el recurso de queja o de amparo que se plantea exclusivamente ante el TGC. El recurso protege a las personas contra los actos individuales de autoridades públicas “que violaren los derechos y libertades garantizados por la Constitución.” Como sanción contra el funcionario renuente, se previó la destitución por el órgano competente a pedido del TGC.

Esta es la única competencia que ejerce autónomamente el TGC, puesto que sus resoluciones no tiene recurso alguno; salvo, claro está que se acepte la tesis del Tribunal en el sentido de que no dicta sentencias sino actos administrativos, pues entonces cabría la posibilidad de impugnar sus actos ante los tribunales ordinarios en aplicación del art. 96 de la Constitución de Ecuador⁷⁶.

En esta hipótesis, se produciría el contrasentido de permitirse que sentencias del TGC sean anuladas por un juzgado común, un juzgado de apelaciones, o, según la materia, por una de las Salas de Casación de la Corte Suprema, degradando así la jerarquía del TGC.

La tesis del TGC implicaría admitir la tesis planteada por los artículos 16 a 22 del “**Estatuto Transitorio del Control Constitucional**”, dictado por la Sala Constitucional, que establecieron un recurso de casación para ante esa Sala, contra las resoluciones del TGC en materia de amparo; ello con el fin de imponer la supremacía de la segunda.

Por ello, la tesis correcta parece ser la de que el TGC sí ejerce una función jurisdiccional, y sus resoluciones no tienen

76 «Artículo 96 (...)

Se establece la unidad jurisdiccional. Por consiguiente, todo acto administrativo generado por la administración central, provincial, municipal o de cualquier entidad autónoma reconocida por la Constitución y las leyes, podrá ser impugnado ante los correspondientes órganos de la función Judicial, en la forma que determine la ley.» (texto según art. 7 de la reforma de 1992)

ulterior recurso ordinario, como es aceptado universalmente para este tipo de tribunales.

Claro está, la necesaria intervención procesal posterior de la Sala Constitucional, le otorga a ésta la última palabra.

c) La inconstitucionalidad de las normas:

La suspensión de leyes y en general de normas de cualquier naturaleza, incluso de los tratados y convenios internacionales, es una función que comparte el TGC en primera instancia con las 5 Salas de Casación de la Corte Suprema y por los tribunales de última instancia (tribunales de apelación cuyas sentencias no tiene ulterior recurso).

En este caso, la Constitución colocó a estos otros tribunales a la par del TGC como tribunales de primera instancia, plenamente competentes para desaplicar leyes o normas; con la única diferencia de que al TGC le está atribuida la facultad de suspender la aplicación de las leyes con efectos generales, aun cuando no retroactivos, y los otros tribunales sólo pueden dictar la suspensión de la ley para el caso concreto.

De esta manera, el interesado puede optar por plantear la controversia ante el tribunal que conoce la causa, si no existe ulterior recurso, y pedir que desaplique la norma para el caso concreto; o bien hacerlo cuando el caso ha llegado a casación (art. 138 CP). También podrá optar por elevar el asunto directamente ante el TGC, ahorrándose tiempo y esfuerzo al no exigirse que la inconstitucionalidad sea declarada en un caso concreto (art. 141.1 CP) como lo exige la Constitución de los EUA.⁷⁷

Claro está, aquí deberá prevalecer lo que la doctrina designa como la prohibición de “**vías paralelas**”. Esto es, que si se opta por plantear el caso ante un tribunal de apelación o como parte del recurso de casación que conocen las Salas de la Corte, no

77 Jerom A. BARRON y Thomas C DIENES. *Constitutional Law*. West Publishing Co. St. Paul. 1986. p. 19.

podría simultáneamente plantearse ante el TGC, ello por economía procesal y para evitar sentencias contradictorias.

Bajo las dos modalidades, el caso llegará a la Sala Constitucional, que dictará sentencia final e inapelable, desapplicando la norma de manera general.

d) La Inconstitucionalidad de la Ley de Desarrollo Agrario de 1993

Un interesante caso de inconstitucionalidad se presentó en el Ecuador con motivo de la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario de 1993. Presentada por el Presidente de la República como un proyecto en materia económica con el carácter de urgente, según lo prevé el art. 65 prf. 4° de la Constitución,⁷⁸ el Proyecto fue rechazado por el Congreso. Pero en su lugar fue aprobado uno similar planteado por el Partido Social Cristiano.

Ante esto, se produjo un levantamiento indígena por el hecho de que la ley permite la desmembración de las propiedades comunales indígenas, la privatización del uso de las aguas, permite la importación libre de bienes para el agro sin restricciones para los capitales más fuertes, redujo las causales de expropiación, etc.

Para atacar esta ley, la Confederación Nacional de Indígenas del Ecuador (CONAIE), planteó ante el TGC una demanda de inconstitucionalidad alegando que no se había observado el requisito exigido por el art. 67 prf. 1° de la Const., el cual

78 « Artículo 65 (...)

Si un proyecto de ley en materia económica fuere presentado por el Presidente de la República y calificado por él de urgente, el Congreso Nacional, o en su receso el Plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo, dentro de un plazo de quince días; si no lo hiciera, el Presidente de la República podrá promulgarlo como Decreto-Ley en el Registro Oficial y entrará en vigencia hasta que el Congreso Nacional lo reforme o derogue. La derogatoria se hará en la misma forma, pero el Presidente de la República no podrá objetarla.»

requiere que todo proyecto de ley debe ser entregado a cada legislador con 15 días de antelación al de la votación; y atacaron también la ley sobre argumentos sustanciales.

El TGC, acogió la demanda y dictó la suspensión de la ley. Con este resultado positivo, las organizaciones indígenas y el Gobierno iniciaron negociaciones a fin de analizar los problemas de la ley y proponer un texto sustituto.

Este es el ejemplo más relevante en materia de la protección jurisdiccional de los derechos indígenas, que demuestra la importancia de emplear los remedios que la Constitución y las leyes brindan a los ciudadanos en defensa de sus derechos y demuestra que está errada la tesis de no reconocer las instituciones jurídicas del Estado, por ser producto del régimen de la dominación imperante.

I.- CONCLUSIONES SOBRE ECUADOR.

La crisis política desatada por la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario de 1993, pudo ser resuelta gracias a la decisión de los dirigentes indígenas de plantear un recurso de inconstitucionalidad ante al Tribunal de Garantías Constitucionales.

Ya para ese momento habían muerto varios indígenas en enfrentamientos con el ejército, cuando protestaban por la promulgación precipitada de esa ley. En otro momento es probable que los dirigentes no hubiesen empleado los remedios judiciales de los "blancos", pero aquí se demostró que la suspensión de la ley decretada por el Tribunal de Garantías Constitucionales, fue el elemento decisivo para iniciar una negociación del más alto nivel entre los dirigentes indígenas y las autoridades del Gobierno ecuatoriano.

Este resultado, puede señalar el camino a seguir en este y en otros países de América en los que la población de origen español no es la más importante, aun cuando las instituciones jurídicas occidentales sí lo sean en todo el hemisferio.

El funcionamiento del TGC y de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, brindan a los indígenas ecuatorianos la posibilidad de detener los actos dictados por las autoridades de gobierno en materia de reforma agraria, distribución del agua potable, venta de productos agrícolas, impuestos, etc.; así como de las leyes y otras disposiciones de carácter normativo.

IV.- CONCLUSIONES GENERALES

De la extensa exposición sobre los medios judiciales de protección de los derechos humanos en Bolivia y Ecuador, dos países en los que la población indígena es mayoritaria, podemos concluir que el sistema jurídico brinda posibilidades razonables de preservar los derechos indígenas, sin esperar a otras soluciones futuras que podrían ser más completas y más ajustadas a las necesidades de los indígenas, pero mucho más difíciles de obtener.

En este sentido, esta investigación ha permitido demostrar que la participación de los indígenas de la vida política del país, eligiendo sus propios candidatos para los cargos electivos locales y regionales, así como su mejor organización para la defensa judicial de sus derechos como ciudadanos y como miembros de una población diferenciada, es una alternativa real para el movimiento indígena. La jurisdicción constitucional, si bien en ambos países no está del todo organizada y adolece de la falta de una ley orgánica, es un buen instrumento al alcance de todos los que consideren quebrantados sus derechos constitucionales y constituye una serie de herramientas jurídicas que pueden proteger la tierra indígena, su cultura, y en general su posición en la sociedad.

Si los indígenas optan por emplear los recursos judiciales que la legislación les otorga, podrán desarrollar una rica jurisprudencia sobre nuevos temas, que permitirá el desarrollo del movimiento de reivindicación de sus derechos, y servirá de fundamento para reformas legislativas futuras.

San José, 18 de julio de 1996.

BIBLIOGRAFIA

- BARRON, Jerom A. y DIENES, Thomas C. *Constitutional Law*. West Publishing Co. St. Paul. 1986.
- BREWER-CARIAS, Allan R. *El Control Concentrado de la Constitucionalidad de las Leyes (Estudio de Derecho Comparado)*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas. 1994.
- *Constitución Política de la República del Ecuador*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1993.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, *Informe de Labores*, Sucre, 1992.
- HABA, Enrique P., *Tratado Básico de Derechos Humanos*, IIDH, San José, 1985.
- GARCIA, FERNANDEZ Y HERNANDEZ, *Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos*, Dykinson, Madrid, 1992, p. 113.
- LABORES JUDICIALES. Corte Suprema de Justicia de Bolivia. 1982.
- MCILWAIN, Charles H. *Constitucionalismo Antiguo y Moderno*. Editorial Nova. Buenos Aires, 1958.
- OBLITAS FERNANDEZ, Edgar, *Informe de Labores*, 1993.
- PEREZ LUÑO, Antonio E., *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Editorial Tecnos, Madrid, 1984.
- POVEDAPALACIOS, Méntor, *Reformas Sobre el Control Constitucional*. En *Informe del Tribunal de Garantías Constitucionales al Congreso*. 1992-1993.
- SAGÜEZ, Néstor Pedro, *Derecho Procesal Constitucional*. Tomo 4º, Hábeas Corpus, Editorial Astrea. Buenos Aires. 1988.

- SALGADO, Hernán, El Sistema Constitucional Ecuatoriano, en GARCIA, FERNANDEZ Y HERNANDEZ, Los Sistemas Constitucionales Iberoamericanos, Dykinson, Madrid, 1992, p. 331.
- TOBAR DONOSO, Julio y LARREA HOLGUÍN, Juan I., Derecho Constitucional Ecuatoriano. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito. 1989.
- Zurita Gil, Eduardo, Informe del Tribunal de Garantías Constitucionales al H. Congreso Nacional, 1992-1993. Quito, Ecuador. 1992.