



ECUADOR

CUESTIONARIO

1. ¿Existe en su país un sistema de garantía jurisdiccional de la Constitución?

En el país existe el denominado por la doctrina "sistema mixto" de control constitucional, esto es que existe tanto un órgano único con jurisdicción nacional encargado de velar por la regularidad del ordenamiento jurídico respecto de la Constitución y "asegurar la eficacia de las normas constitucionales en especial de los derechos y garantías establecidos en favor de las personas" (Artículo 3 de la Ley Orgánica del Control Constitucional), éste es el Tribunal Constitucional, que ejerce un control concentrado de la constitucionalidad del país (artículo 275). Pero el Artículo 274 de la Carta Fundamental también permite que: *Cualquier juez o tribunal, en las causas que conozca, pueda declarar inaplicable, de oficio o a petición de parte, un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los tratados y convenios internacionales, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido.* Es decir, existe el llamado control *difuso* de la constitucionalidad en el país.

2. La garantía jurisdiccional de la Constitución ¿se dispensa también frente al legislador?

En relación con la Función Legislativa, el Tribunal Constitucional conoce y resuelve con efectos generales la inconstitucionalidad, de las leyes orgánicas y ordinarias y decretos –leyes, asimismo le corresponde resolver las demandas de inconstitucionalidad contra los actos administrativos de toda autoridad pública, entre los que constan desde luego los del Poder Legislativo, (Artículo 276, números 1 y 2)

En cuanto a *control previo* de la constitucionalidad, el Tribunal Constitucional también está facultado para pronunciarse acerca de las objeciones de inconstitucionalidad que realice el Presidente de la República en el proceso de formación de la Ley. Específicamente cuando un proyecto de ley es sometido a la sanción de la Función Ejecutiva, éste puede sancionarlo u objetarlo, si lo objeta por razones de inconstitucionalidad, se requiere el dictamen previo del Tribunal Constitucional. (Artículo 154 de la Constitución)

Al respecto, el Tribunal Constitucional también realiza el control previo de constitucionalidad de los *Tratados Internacionales* específicamente enumerados en el artículo 161 de la Constitución Política de la República.

La Constitución Política también atribuye al Tribunal Constitucional la posibilidad de *Dirimir los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución*, por lo cual en el caso de que se presentara tal conflicto entre las funciones del Estado, podría someterse el caso a decisión del Tribunal Constitucional.

3. La garantía jurisdiccional de la Constitución, ¿es competencia de todos los Tribunales?

Como se explicó, existe un órgano supremo del control constitucional, que es el Tribunal Constitucional, con competencias específicas en materia de control de la constitucionalidad, pero la Carta Fundamental también prevé que cualquier Juez o Tribunal, a propósito de fallar sobre un caso concreto sometido a su jurisdicción, puede considerar, incluso de oficio, que un precepto legal es violatorio del texto constitucional, y en consecuencia declararlo *inaplicable* para el caso, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido. Estando en la obligación de remitir un informe al Tribunal Constitucional, a fin de que éste se pronuncie con efectos generales.

4. ¿Existe en su país un Tribunal Constitucional o una Sala Constitucional integrada en la Corte Suprema de Justicia?

Existe un Tribunal Constitucional, con jurisdicción nacional como órgano de última y definitiva instancia con las competencias y atribuciones descritas. Independiente de las demás funciones del Estado. Ello solo fue instituido desde las reformas constitucionales promulgadas en 1996, que luego se consagró en el texto constitucional vigente desde 1998. Antes existió un Tribunal de Garantías Constitucionales, que sometía sus decisiones sobre inconstitucionalidad de normas a la *Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*, constituyendo así un sistema híbrido de control constitucional. Sistema que produjo no pocos problemas, como fue la anulación de resoluciones del TGC por parte de dicha Sala y a su vez la suspensión y declaratoria de inconstitucionalidad por parte del TGC, del denominado *Estatuto Transitorio de Control de Constitucionalidad* expedido por la referida Sala.

5. De existir un Tribunal Constitucional ¿está configurado como órgano jurisdiccional con sustantividad propia? ¿En qué términos?

Sí, en eso precisamente constituyó la reforma constitucional que se dio a partir de 1996, en que se reestructura el

Tribunal Constitucional como órgano supremo del control constitucional, especializado, de última y definitiva instancia, abandonando en el país el sistema híbrido y consolidando el modelo concentrado y abstracto de control constitucional

Con este antecedente la Ley Orgánica del Control Constitucional, que se expide el 2 de julio de 1997 en su artículo 3 determina: *“El Tribunal Constitucional como órgano supremo del control constitucional, es independiente de las demás funciones del Estado, goza de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa y presupuestaria, tiene su sede en la Capital de la República y su jurisdicción se extiende a todo el territorio nacional.”*

6. ¿Cuál es el régimen de relación entre el Tribunal Constitucional /Sala de lo Constitucional y los Tribunales ordinarios en el ejercicio de la jurisdicción constitucional?

En materia de amparo y hábeas data actúan en primera instancia conociendo estas acciones los jueces de la Función Judicial (*Jueces de lo Civil o Tribunales de Instancia y excepcionalmente Jueces Penales de la sección territorial respectiva*), lo cual se estableció para facilitar a los ciudadanos el acceso a la acción de amparo desde todos los lugares del país. La idea original fue crear jueces constitucionales, especializados en estas materias de garantías constitucionales; por cuestiones de orden financiero no ha podido hasta el momento concretarse esta idea pero se espera el que en el futuro hayan estos jueces constitucionales, que naturalmente deberían depender del Tribunal Constitucional. Esta relación vendría a ser más directa, para que el órgano de control constitucional pueda vigilar, capacitar y adoptar medidas disciplinarias contra aquellos jueces constitucionales que no cumplan bien sus deberes.

El que fueran estos jueces de la Función Judicial los designados por la ley para conocer este tipo de acciones, hizo que tuvieran la necesidad de capacitarse más ampliamente sobre todo en los principios, doctrinas y normativa del Derecho Público. Debe señalarse también que, en la situación actual, los jueces de la Función Judicial se sienten desbordados de trabajo al tener que conocer las acciones de amparo y hábeas data.

Pero además no hay una relación directa con el Tribunal Constitucional, órgano de alzada, porque los juzgados, donde se origina el amparo y el hábeas data forman parte y dependen de la Función Judicial. En consecuencia, para efectos disciplinarios dependen administrativamente de dicha Función del Estado, por lo cual en ese aspecto hay que actuar a través del Consejo Nacional de la Judicatura.

La Ley Orgánica de la Función Judicial, en su artículo 15, atribuye a la Corte Suprema de Justicia, el que en caso *deduda u oscuridad de las leyes*, pueda dictar la disposición que será generalmente obligatoria, mientras no se disponga lo contrario por la Ley. Así en el año 2001 y 2002, la Corte Suprema de Justicia consideró que algunas normas de la Ley Orgánica del Control Constitucional, suscitaban dudas y entró a reglamentar las acciones de amparo constitucional mediante resoluciones de carácter general que expidió, las cuales en su momento fueron impugnadas ante el Tribunal Constitucional. En una de ellas la propia Corte Suprema de Justicia reformó sus textos originalmente expedidos, antes del pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

En lo demás, solo en los casos en que un Juez o Tribunal ordinario declara inaplicable un precepto jurídico que considera contrario a la Constitución (control difuso) y lo somete con un informe a análisis del Tribunal Constitucional para que éste se pronuncie con efectos *erga omnes*.

En un inicio en 1997, también hubo cierto conflicto para que la Función Judicial aceptase la posibilidad de control constitucional de sus actuaciones en el orden administrativo.

En cuanto a los *actos jurisdiccionales* el inciso final del artículo 276, categóricamente expresa que dichos actos no son objeto de control constitucional.

7. ¿Cuáles son las competencias del Tribunal Constitucional /Sala Constitucional?

Al respecto transcribimos el artículo 276 de la Constitución vigente donde constan las competencias del Tribunal Constitucional :

- o “Conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad, de fondo o de forma, que se presenten sobre leyes orgánicas y ordinarias, decretos - leyes, decretos, ordenanzas; estatutos, reglamentos y resoluciones, emitidos por órganos de las instituciones del Estado, y suspender total o parcialmente sus efectos.
- o Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de los actos administrativos de toda autoridad pública.
- o Conocer las resoluciones que denieguen el hábeas corpus, el hábeas data y el amparo, y los casos de apelación previstos en la acción de amparo.
- o Dictaminar sobre las objeciones de inconstitucionalidad que haya hecho el Presidente de la República, en el proceso de formación de las leyes.
- o Dictaminar de conformidad con la Constitución, tratados o convenios internacionales previo a su aprobación por el Congreso Nacional.
- o Dirimir conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución.
- o Ejercer las demás atribuciones que le confieran la Constitución y las leyes.”

(La Leyes a que se refiere el número 7, tienen que ver con la apelación de impugnaciones del Código de Ética de la Legislatura, apelaciones casos de incompatibilidades de alcaldes, concejales, consejeros provinciales y Prefectos de la Ley de Régimen Municipal y Ley de Régimen Provincial)

8. En particular ¿cuáles son las competencias en materia de control de la ley y de la defensa de los derechos?

Los números 1, 2 del artículo 276 citados en la pregunta anterior, tienen que ver con el control de la ley, el número 3, se refiere a la defensa de los derechos de las personas al permitir conocer al Tribunal, las resoluciones que en primera instancia denieguen las acciones de amparo constitucional, el hábeas corpus y hábeas data. Es de señalar que, en el Ecuador la garantía del hábeas corpus, se presenta ante la principal autoridad municipal, es decir, ante el Alcalde o quien haga sus veces, y luego en caso de que se haya negado este recurso, se puede apelar ante el Tribunal Constitucional. La presentación del recurso de Hábeas Corpus, ante la autoridad municipal, es una antigua tradición que se ha establecido en el Ecuador, fue la Constitución de 1929, que trajo los derechos sociales y económicos, la que instituyó este sistema que ha sido conservado a lo largo del siglo veinte y se le perfeccionó en la Constitución de 1998, al permitir que cuando haya sido negado el Hábeas Corpus pueda acudir al Tribunal Constitucional.

9. Pueden plantear los jueces y tribunales ordinarios incidentes de constitucionalidad de la Ley?

Como fue expresado, en el país existe el control mixto de constitucionalidad, que posibilita que cualquier Juez o Tribunal, a propósito de fallar sobre un caso concreto sometido a su jurisdicción, de considerar que un precepto legal es violatorio del texto constitucional, puede declararlo *inaplicable* para el caso, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido. Actuación que puede ser de oficio o a petición de parte, además de que el Juez está en la obligación de remitir un informe al Tribunal Constitucional, a efectos de que éste se pronuncie con efectos generales. Esto es lo que se denomina el control *DIFUSO*.

10. ¿Se atribuye al Tribunal Constitucional /Sala de lo Constitucional el control de constitucionalidad de los tratados internacionales?

En el Ecuador, el artículo 161 de la Constitución Política determina que el Congreso *aprobará o improbará* los Tratados y Convenios Internacionales que se refieran a-materia territorial o de límites

- o alianzas políticas o militares
- o comprometan al país en acuerdos de integración
- o atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la ley
- o derechos y deberes fundamentales de las personas y derechos colectivos
- o contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar alguna ley.

En tales casos se requiere el *dictamen previo* del Tribunal Constitucional.

Uno de los casos controvertidos en esta materia fue el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno Ecuatoriano y los EE.UU. para el acceso y uso de las instalaciones en la Base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades Aéreas Antinarcóticos., el cual por decisión del Presidente del Congreso de la época no siguió este trámite, al no considerarlo en la enumeración antes citada.

11. Cómo se regula el acceso de los particulares a las jurisdicción constitucional?

La legitimación activa para plantear las distintas acciones que conoce el Tribunal Constitucional, se regula del siguiente modo:

- o Acciones de inconstitucionalidad de actos normativos y administrativos de las autoridades, pueden proponer mil ciudadanos en goce de sus derechos políticos o cualquier persona, previo informe del Defensor del Pueblo. (Artículo 277 No.5)
- o Acciones de Amparo: Cualquier persona por sus propios derechos o como representante legitimado de una colectividad contra actos u omisiones ilegítimas. También se pueden impugnar los actos de particulares que presten servicios públicos o actúen por delegación o concesión de la autoridad. (Artículo 95 de la Constitución)

La Ley Orgánica del Control regula también así: Puede proponer el ofendido como el perjudicado, por sí mismo, por intermedio de apoderado o a través de agente oficioso que justifique la imposibilidad en que se encuentra el afectado y ratifique posteriormente su decisión en el término de tres días; el Defensor del Pueblo, sus adjuntos y comisionados en los casos señalados en la Constitución y la ley o cualquier persona, natural o jurídica, cuando se trata de la protección del medio ambiente. (Artículo 48 de la Ley)

Recursos de Hábeas Corpus y Hábeas Data: La apelación al Tribunal Constitucional se permite únicamente cuando se ha negado dicha garantía. En el hábeas corpus puede proponer cualquier persona (Artículo 33 de la Ley), mientras que en el hábeas data solo la persona directamente interesada para acceder a documentos, bancos de datos e informes que sobre sí misma o sus bienes consten en entidades públicas o privada. La Ley precisa que pueden ser *las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras*. (Artículo 34)

12. Está previsto el acceso de las personas jurídico – públicas en los procesos constitucionales?

En los procesos de inconstitucionalidad normalmente intervienen los representantes del Congreso Nacional o del Ejecutivo, o del organismo que haya dictado el acto *normativo* y se cuenta también con el delegado del Procurador General del Estado.

Excepcionalmente existen casos en que instituciones del Estado han propuesto amparos constitucionales en contra de otra institución pública. En principio podría parecer improcedente el otorgar un amparo constitucional, en tales casos, ya que según nuestro texto constitucional dicha acción está prevista para proteger a las personas frente a violaciones constitucionales de autoridades públicas.

Como ejemplos se puede citar un caso en que Petroecuador (empresa estatal de petróleo) propuso amparo contra la decisión del Municipio de Quito, de reubicar las instalaciones del "Beaterio" (instalaciones de venta de combustibles para toda la ciudad), en el cual la Primera Sala del Tribunal estimó que el Estado y sus instituciones no se encuentran legitimadas para proponer acciones de amparo, porque significaría que el Estado demande al mismo Estado, siendo ello una interpretación contradictoria de la Constitución. (Caso No.282-2000-RA, Dr. Luis Berrazueta Subía, Procurador General Encargado de Petroecuador en contra de Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito)

En la actualidad existe pendiente de resolución el amparo planteado por el Alcalde y Procurador Síndico del Municipio de Rocafuerte, en contra de los Ministros de Desarrollo Urbano y Vivienda y de Economía y Finanzas, por la omisión en el pago de asignaciones aprobadas en el Presupuesto del Estado del año 2002, a favor de ese Municipio, para alcantarillado, agua potable y saneamiento básico (Caso 092-2005-RA, Dimas Pacífico Zambrano Vaca en contra de Ministro Desarrollo Urbano y Vivienda y de Economía y Finanzas)

13. ¿Cuál es el régimen de ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional/ Sala Constitucional?

Las resoluciones del Tribunal Constitucional deben ser ejecutadas por el Presidente del organismo, cuando las mismas han sido tomadas por el Pleno del Tribunal.

- o INCONSTITUCIONALIDAD: En materia de inconstitucionalidad, el artículo 278 de la Carta Magna señala que: *"Si transcurridos treinta días desde la publicación de la resolución del Tribunal en el Registro Oficial, el funcionario o funcionarios responsables no la cumplieren, el Tribunal, de oficio o a petición de parte, los sancionará de conformidad con la ley."*

Como se observa esta disposición se refiere a los procesos de inconstitucionalidad en general, lamentablemente ni la Ley Orgánica del Control Constitucional como tampoco en el Código Penal existe la norma que tipifique el incumplimiento de las resoluciones dadas por el Tribunal Constitucional, pero se toman normas afines o similares para el efecto, como el artículo 251 del Código Penal, que sanciona a los funcionarios públicos que tomen alguna medida para suspender, o embarazar la ejecución de una orden superior.

- o AMPARO: Respecto de las garantías constitucionales como el Amparo, en la Ley Orgánica del Control Constitucional, se establece claramente que el encargado de hacer cumplir las resoluciones dictadas, es el Juez de primera instancia que conoció la acción. Debe anotarse que el inciso 7º. del artículo 95 de la Constitución determina en este aspecto: *"Para asegurar el cumplimiento del amparo, el juez podrá adoptar las medidas que considere pertinentes, e incluso acudir a la ayuda de la fuerza pública."*
- o HABEAS CORPUS: La Constitución en el artículo 93, prevé cómo debe ejecutarse inmediatamente sin dilación alguna la orden de libertad del detenido, determinando que el el Alcalde que no tramitare el recurso, será civil y penalmente responsable, y que, funcionario o empleado que no acate la orden o la resolución será inmediatamente destituido de su cargo o empleo sin más trámite, por el alcalde
- o HABEAS DATA: En este caso, la Ley Orgánica del Control Constitucional, prevé la destitución del cargo del funcionario incumplido, y cuando se trate de funcionarios elegidos por el Congreso, dicha Función del Estado es la que debe destituir con juicio político, previo pedido fundamentado del Juez.

Si quien incumple es una persona natural o persona jurídica de derecho privado no pueden ejercer sus actividades por el lapso de un año. Sobre esto no existe normativa que desarrolle el mecanismo en sí.

Por ello, el Tribunal Constitucional desde 1997, al expedir su Reglamento Orgánico Funcional, en el artículo 59 determinó que:

"En caso de desacatode las resoluciones del Tribunal Constitucional se comunicará al Ministro Fiscal General, al Procurador General del Estado y según la materia, al Órgano de Control respectivo, para que, a quien corresponda, proceda a cumplir y/o hacer cumplir las resoluciones del Tribunal Constitucional. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva."

Luego en su Reglamento para el Trámite de Expedientes, el Artículo 60 y 67, señalaron que el Pleno del Tribunal comunicará el hecho al Ministro Fiscal General para la aplicación de lo previsto en los artículos 251, 277 y los demás aplicables al caso, constantes en el Código Penal. y que lo expresado será aplicable *"...a los funcionarios que dicten normas o emitan actos, que afecten, directa o indirectamente, o dejen sin efecto las resoluciones del Tribunal Constitucional."*

14. ¿Es conflictiva la convivencia de jurisdicciones para la defensa de la Constitución?

En el Ecuador, las relaciones entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria propiamente dicha se han desarrollado sin mayores conflictos, en los últimos años se ha buscado una relación más armónica, de mutua cooperación.

15. ¿Cuál es la relación entre jurisdicción constitucional y los Tribunales Internacionales de protección de los derechos humanos?

No se ha dado una mayor interrelación entre la jurisdicción constitucional entre la jurisdicción constitucional y los Tribunales Internacionales de protección de los Derechos Humanos, en nuestro continente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En los años 2000 hubo un acercamiento del Tribunal Constitucional a la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en Costa Rica, incluso se llegó a suscribir un Convenio para profundizar las relaciones entre las dos entidades.

El Tribunal Constitucional en muchas de sus resoluciones, especialmente en materia de derechos humanos, toma en consideración las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.