

# **EL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES**

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

FLACSO - Biblioteca

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



REG. 36356

CUT. 27191

BIBLIOTECA - FLACSO

342.866

T431t



Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS

Fundación Friedrich Ebert

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

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

Conflictos y Jurisprudencia. Período 1980-90)

©ILDIS 1990

**Edición:**

Vjekoslav Darlic Mardesic

**Investigación:**

Galo Chiriboga Zambrano

Hernán Salgado Pesantes

**Asistente de Investigación:**

Elizabeth Ell

**Secretaría:**

María Victoria Espinal

**Diseño Gráfico:**

Editorial Compuediciones Cía. Ltda.

Portada: MARKA

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

## **CONTENIDO**

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

## **CAPITULO V**

Una década de práctica constitucional:

Algunas resoluciones

Dr. Galo Chiriboga Zambrano ..... 71

## **CAPITULO VI**

Organos de poder y conflicto constitucional

Dr. Hernán Salgado Pesantes ..... 301

# **CAPITULO III**

## **DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD**

**Dr. Paúl Velasco Ruiz**

## DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

A pesar de los enormes avances que en todos los órdenes de la vida social ha traído consigo el presente siglo, sin embargo parece ser que el gobernar en democracia constituye aún un desafío para el ser humano. No otra conclusión se obtiene de la lectura de los acontecimientos mundiales, de los cuales no escapan nuestras sociedades latinoamericanas caracterizadas más por la supremacía y personificación de la autoridad que por la vigencia de las instituciones. En efecto, tanto la "Crisis de Paradigmas" que se invoca para entender los fenómenos suscitados en la Europa Oriental, como la "Crisis de Gobernabilidad" a la cual hacen referencia quienes se abocan al conocimiento de los regímenes políticos que actualmente se ensayan en nuestros países, tienen como centro de preocupación un viejo pero persistente dilema en apariencia insoluto: Aquel que distancia o aproxima a la sociedad y el Estado, o viceversa.

Sin embargo, para uno y otro caso -desestructuración de un modelo de Estado en la Europa del Este y relatividad de la vigencia institucional en nuestros países- este antiguo problema tiene diversa explicación así como específicas resoluciones en el ámbito de los conflictos que desencadena;

aunque en el centro de estos conflictos los derechos de la persona adquieren relevancia para los dos casos: Mientras una suerte de laxitud en lo institucional desprotege al ciudadano en los países latinoamericanos, el exceso de "reglamentarismo" en los países socialistas atosigó al individuo construyendo sus prerrogativas frente al poder, lo que induce a pensar que este fundamento que inspiró la concepción democrática ha tenido realmente una vigencia episódica u ocasional para los dos tercios de la humanidad en lo que va de este siglo.

Particularmente para el caso que nos ocupa, el Ecuador de esta última década, poco es lo que se ha avanzado en términos de garantizar efectivamente los derechos individuales en el marco de los gobiernos democráticos que se han sucedido en estos diez años. En efecto, gobernar en democracia constituye en la actualidad el principal desafío frente a un escenario político en el que se ha ensayado modelos de autoridad contradictorios: tendencias que han reforzado el presidencialismo en provecho de un Ejecutivo autoritario; corrientes que obstruyen la participación del ciudadano privilegiando canales de representación cerrados y elitistas que impiden el desarrollo de órganos intermedios a nivel de la sociedad civil y a través de los cuales el individuo hace de su propuesta una demanda colectiva. En suma, los pre-requisitos de gobernabilidad en contextos democráticos hacen referencia a cuatro ámbitos sin cuya articulación difícilmente una democracia tiene vigencia.

Primero, la legitimidad del régimen político, la misma que preponderantemente debe ser institucional -lo que Max Weber denominaba "Legitimación Legal"- y que se sustenta fundamentalmente en la supremacía de la norma constitucional, la que constituye un principio básico de gobierno así

como una fuerza moral capaz de determinar las identidades en una sociedad, tal y como actúa para el mundo anglosajón: "Our Constitution".

Segundo, la presencia de una sociedad capaz de representarse -aquello en lo que tanto insistió Alexis de Tocqueville-, es decir, una sociedad cuya defensa contra los abusos del poder se sustenta en una red amplia de organizaciones civiles privadas, las mismas que permiten canalizar las demandas colectivas y la presencia de actores sociales no exclusivamente a través de espacios políticos.

Tercero, un Estado descentralizado, en el que las localidades y las regiones tengan peso específico en la precisión y definición de las prioridades nacionales.

Cuarto, que los derechos de la persona se hallen realmente garantizados no solo a través del texto constitucional sino que los procedimientos para precautarlos logren institucionalizarse e interiorizarse tanto en la esfera pública como privada.

Se trata pues, de los límites del poder al interior del Estado y de éste con respecto a la sociedad; fronteras de difícil demarcación en regímenes políticos como el ecuatoriano, de ahí la presencia permanente del conflicto institucional así como las rupturas que secuencialmente se producen entre lo público y lo privado. En efecto, si se comparan estas premisas teóricas con los acontecimientos suscitados en la presente década se arriba a la constatación de una serie de factores distorsionantes que hacen relación con la estructura misma del Estado, las modalidades de gobierno y el carácter de la sociedad ecuatorianos.

En un régimen de "preponderancia presidencial", tradicionalmente reforzado por las interrupciones dictatoriales, la instancia ejecutiva actúa como *factotum* del engranaje de

poderes, por lo que es común observar una fuerte influencia en las otras funciones del Estado, situación que en ciertas coyunturas tiende a agudizarse cuando intervienen formas de legitimación carismática que contribuyen a personificar la acción de gobierno en el "Jefe de Estado", desquiciando el marco institucional en provecho, la más de las veces, de soluciones autoritarias. Esta preminencia del Ejecutivo sumada a formas de legitimación tradicionales de personificación del poder impregna el comportamiento y la actuación de otras funciones, particularmente la Función Jurisdiccional y de otros órganos administrativos de control que en supuesto deberían ser autónomos e independientes. Además, el Parlamento en este contexto juega un papel secundario en términos de efectivamente influenciar en la acción de gobierno; de acuerdo a su composición política se desenvolverá entre el conflicto y la anuencia hacia el Ejecutivo, con lo cual se acrecienta la crisis del parlamentarismo y su deslegitimación como instancia de legislación a los ojos del ciudadano. Es comprensible que en un régimen que presenta tales características, el Control Constitucional como órgano encargado de garantizar el cumplimiento de la Ley Fundamental, tenga una vigencia precaria, de ahí que en nuestra tradición constitucional es prácticamente inexistente y, cuando ha existido como en la actualidad, su papel jurisdiccional ha sido mediaticado.

Bajo estos supuestos entendemos que para estabilizar y perennizar la democracia deberían desarrollarse esfuerzos creativos tendientes a provocar reformas en la estructura del Estado, las mismas que apunten a otorgarle a otras funciones la suficiente independencia con respecto al Ejecutivo. De igual forma, institucionalizar un tribunal constitucional de amplia jurisdicción cuyas actuaciones y resoluciones contri-

buyan a frenar con fuerza obligatoria todas aquellas distorsiones que violentan la vigencia de los principios constitucionales.

Un proyecto de tal envergadura implica a su vez la superación de otras formas de legitimación, lo que atañe directamente al sistema político entendido este como el espacio en que actúan las fuerzas políticas, pues, justamente a este nivel cobran relevancia propuestas de carácter clientelar y aun mesiánicas, sustentadas no en el orden institucional sino más bien en liderazgos que acentúan el papel personal de la autoridad. A pesar del extendido multipartidismo ecuatoriano, el escenario electoral de estos diez años ha visto renacer formas tradicionales de conducción política cuya vigencia en gran medida relativiza las expectativas que se podrían tener con respecto a un equilibrio en el juego político dentro de los marcos institucionales.

Estas tendencias no obedecen a un hecho voluntario, es decir, atribuible a factores intrínsecos a determinados liderazgos, revelan y son la expresión política de diversas situaciones que caracterizan a la sociedad civil ecuatoriana. Principalmente, la incipiente conformación de identidades políticas hacia proyectos ideológicos en los que los valores democráticos determinen las adhesiones populares, de ahí lo circunstancial de estas adhesiones que cambian sustancialmente en los episodios electorales; hecho que también demuestra una ausencia de representatividad real por parte de los partidos políticos con respecto a los grupos sociales que en supuesto representan.

Además, el multipartidismo que en otras latitudes puede ser sinónimo de una pluralidad de opciones, en nuestro medio aparece más como el resultado de un enorme fraccionamiento del sistema político, precisamente por lo heterogéneo

de nuestra composición estructural la misma que se degrada y precariza a pasos agigantados, especialmente en las capas medias y bajas de la población. Y, justamente, a este nivel cobran fuerza aquellas alternativas sustentadas en formas de representación autoritario-paternalistas, convirtiéndose estos sectores en la base de masas de posibles autoritarismos que contradicen los postulados democráticos.

La degradación del cuadro de vida de amplios sectores de la población en los últimos diez años es a nuestro entender el factor más adverso al que se enfrenta la democracia, ya que en una situación de precariedad de los estratos populares e impacto en las clases medias -más aún cuando estas crecieron en el período de auge económico de la década pasada- las urgencias en la satisfacción de necesidades básicas dificultan la percepción de las propuestas y proyectos políticos reformadores y de largo plazo, y que a la vez provoquen identidades democráticas estables. Esta crisis ahonda la diversidad estructural y heterogeniza el cuadro de clases sociales suscitando el fraccionamiento de los espacios políticos y una proliferación de demandas parcelarias hacia el Estado de compleja resolución. De ahí que el consenso tanto para gobernar como para producir acuerdos interpartidarios adolezca de una gran fragilidad; ello explica que los cuatro gobernantes ecuatorianos de esta década a pesar de sus importantes respaldos electorales les vean decrecer sustancialmente sus adhesiones en la mitad de sus períodos presidenciales, aunque precisamente por lo que se ha señalado antes, vuelven a convertirse en figuras opcionadas en el juego político nacional.

Mirada desde otra perspectiva, la heterogeneidad de los grupos sociales debilita a la sociedad civil pues, no se trata

en estricto sentido de una pluralidad de opciones articuladas a mecanismos u organismos civiles sino más bien de un proceso de descomposición de clases sociales que se desubican de sus entornos socio-económicos, fenómenos como la informalidad, la desagregación del mundo campesino y la explosiva urbanización, el desempleo, etc., son algunos de sus rostros. De ahí se avizoran movimientos sociales exteriores al sistema político así como la irrupción de nuevos actores sociales que podrían funcionalizar sus protestas fuera de las instancias institucionales e incluso en oposición a ellas. El último levantamiento indígena es una clara demostración de estos procesos.

En tal virtud, la debilidad de nuestra sociedad civil consiste en el poco desarrollo de organizaciones representativas que reivindiquen derechos civiles frente al Estado, principalmente a nivel de los estratos populares, pues, aunque los gremios privados que representan a grupos de interés, tradicionalmente han jugado un papel de presión con respecto a las políticas estatales lo han hecho más como reivindicaciones corporativas, en defensa de propuesta tendientes a lograr su asistencia y subsidios, antes que inscribiéndose en plataformas más globales e integradas al conjunto de las demandas individuales y colectivas del resto de la sociedad; por lo tanto, esta amplia movilidad del corporativismo lejos de haber sido un factor de robustez de la sociedad ha coadyuvado a su deterioro. Justamente, el permanente intento, logrado en determinadas coyunturas, de instrumentar al aparato de Estado a sus particulares intereses, no abona en provecho de una supuesta fortaleza de la sociedad civil sino, muy al contrario, indica un síntoma de debilidad en tanto revela una dependencia casi estructural de las élites hacia el Estado.

Además, se trata de un corporativismo acostumbrado más a actuar en escenarios cerrados y en coyunturas de restricción de los espacios democráticos.

En síntesis, una sociedad como la nuestra, en la que no se han desarrollado formas plurales de organización y cuya capacidad de representación es aún incipiente, en cierta forma se halla desprotegida ante el Estado, al interior del cual se han venido constituyendo estructuras burocráticas -civiles y militares- reacias a actuar en ámbitos consensuales y difícilmente aptas para ideológicamente asimilar la noción del "Servicio Público" como una categoría que determina prácticas de respeto a las garantías de persona y de los conglomerados sociales. Precisamente, a este nivel es donde mayormente se ha evidenciado la violentación de las garantías establecidas en el artículo 19 de la Constitución en todos los gobiernos de esta década, con mayor o menor intensidad en uno u otro, como lo demuestran otros autores en la presente publicación.

Otro aspecto que merece atención es aquel de las facultades extendidas del Poder Ejecutivo en los ámbitos de la administración local, específicamente a nivel de municipios, consejos provinciales y gobernaciones. Los gobiernos de Jaime Roldós y León Febres-Cordero instauraron un recurso inédito desde el punto de vista político-unidades ejecutoras provinciales-; recurso que significó una ampliación de las atribuciones ejecutivas en la realización, principalmente, de obras públicas a nivel provincial. Los desacuerdos legislativos, las contradicciones Ejecutivo-Parlamento y la búsqueda de espacios de apoyo político, aparecen como las causas que motivaron su adopción. En esencia este es un recurso atentatorio al fortalecimiento de la democracia local, pues acorta el campo de gestión administrativa, financiera y técnica de

los municipios y consejos provinciales para ofertar servicios; consecuencia de lo cual pierden credibilidad como instancias legítimas de respuesta ante las demandas sociales urbanas.

Políticamente significa una distorsión de los principios sobre los que deben asentarse una democracia que atienda las disparidades regionales, más aún cuando el factor regional vuélvese preponderante en el discurso político de los actores sociales. No siempre estas expresiones locales o regionales responden al deformante regionalismo, en más de una ocasión son la insurgencia frente a la postergación o la búsqueda de canales de integración equitativos, negados por el centralismo estatal o por las élites reinantes en el sistema político nacional. Es obvio que no siempre la democracia local encuentra realización en las instancias municipales, a cuyo interior se reproducen modalidades clientelares de gestión e incluso ellas han sido el refugio de fuerzas adversas al equilibrio institucional; pero, también no es menos cierto, que el respeto de sus autonomías contribuye a consolidar y a permitir el avance de los gobiernos en democracia.

La ausencia de mecanismos integradores en las decisiones y políticas nacionales por parte del Estado con respecto a las regiones y localidades, ha impedido la producción de un sistema de planificación que combine idóneamente lo nacional y regional. Además, la casi ausencia de esta última, es decir de la planificación regional y local, demuestra una de las falencias fundamentales que conspira contra los procesos participativos que generalmente se invocan para legitimar las propuestas electorales. Por ello, los planes se han convertido en meras referencias y nunca en estrategias consensuales de gobierno, alrededor de las cuales convergan actores institucionales, empresariales y gremiales sobre la base de acuerdos empla-

zados en objetivos nacionales trascendentes, por sobre los intereses inmediatos sectoriales. Es común en otras latitudes y países, que las fuerzas políticas y actores sociales diversos y contradictorios actúen por sobre sus divergencias de cara a temáticas y proyectos en los que lo nacional está en juego; sin embargo, en nuestra dimensión, al menos en la década, se comprueba una insuficiencia para arribar a acuerdos globales que permitan elaborar estrategias de largo plazo que establezcan una democracia social y política modernas.

Por último, no es contradictorio que lo que hemos señalado como laxitud institucional corresponda a una manera restrictiva de actuación de la administración pública con respecto a los derechos civiles, ya que ella permite la posibilidad de ejercicios autoritarios o impide la canalización de las demandas sociales, bloqueándose de esta manera las relaciones individuo-institución, que en último término equilibran la articulación entre la sociedad y el Estado. Mientras estas distorsiones subsistan y los pre-requisitos que se han enumerado no sean parte de nuestra cultura política, la democracia ecuatoriana seguirá siendo una aspiración.

Resulta necesario precisar, luego de haber descrito sumariamente los factores que restringen a la democracia ecuatoriana, las relaciones entre el Estado y el sistema político. Y ello, porque la lucha política ha presentado gran movilidad en lo que va de la transición, incluso, puede afirmarse que casi todos los conflictos han tenido como centro el Estado: Las demandas sociales no se transan entre los sectores sociales si no que tienden a procesarse en el sistema político que en último término, convierte al Estado en el objetivo de la confrontación, "es como si todos los actores decidieran lanzarse a un tiempo de control del Estado, destrozándose entre

ellos las cabezas, en ese embudo invertido. Entonces las Fuerzas Armadas se hacen cargo de la catástrofe suprimiendo por completo el sistema político"<sup>1</sup>.

En una democracia consolidada institucionalmente, las contradicciones entre grupos, clases y estratos sociales así como entre gremios y corporaciones y grupos de presión, se zanja y resuelvan primariamente a nivel de la sociedad, en tanto esta se sustenta en una diversidad de instancias transaccionales sin que necesariamente se desemboque a rupturas que requieren la presencia del Estado. No así en el caso ecuatoriano, en el que las demandas sociales y corporativas -salarios, equipamientos sociales, inversiones, subsidios, excepciones, etc.- son trasladadas a la esfera política; de ahí que se conforma una constelación heterogénea y yuxtapuesta de proyectos, propuestas y servicios que invaden al sistema político, corriendo la sociedad una suerte de politización excesiva que vulnera en ciertas situaciones los equilibrios institucionales.

Esto que algunos autores han llamado la hipertrofia del sistema político<sup>2</sup>, común a la mayoría de países latinoamericanos, es el reflejo de atomización y la inexistencia de mediaciones institucionales y aun ideológicas de solución de los conflictos a nivel de la propia sociedad civil. La irrupción en el sistema de partidos de composición elitista como los nuestros, de esta diversidad de demandas no resueltas, trae como consecuencia una lucha política acrecentada pero que se degrada permanentemente y que origina la rotación perenne de los actores políticos en encuadramientos partidarios a

- 1 ZERMENO, Sergio, "Las Fracturas del Estado en América Latina, en "Estado y Políticas en América Latina", Editorial Siglo XXI, 1981, Pág. 73.
- 2 TOURAINE, Alain.- *Les Sociétés Dépendantes*", édition J. Duculot, S.A., Paris.- Gembloux, 1976.

veces contradictorios. La dificultad de percibir proyectos políticos que se inscriban en tendencias ideológicas claras y diferenciadas, surge precisamente de un panorama como el observado, a pesar de que en el discurso electoral y de gobierno se use con prolijidad enunciados particularizadores. Además, esta permanente invocación al Estado como punto de referencia de los conflictos, no abona a su solidez; nos remite bien a constatar su debilidad como conjunto, aunque, como hemos señalado, reforzado en ciertas áreas que dicen relación más a la fuerza que al consenso. No es extraño que las Fuerzas Armadas y su élite militar aparezcan como el actor más sólido y con mayores prerrogativas, dentro de la atomización, para ejercer la Hegemonía cuando el sistema político se depreda, debilitando a la sociedad. En conclusión, al que una sociedad sea gobernable en democracia, supone la existencia de un sistema de representación política que no trastroque los diversos niveles de representatividad puramente sociales y, que estos a su vez, articulen las demandas hacia el Estado dentro de alternativas plurales y antagonismos que no pongan en riesgo la institucionalidad.