

JUEZ NATURAL Y JURISDICCIÓN MILITAR

Sinopsis: El Tribunal Constitucional del Ecuador resolvió una acción de inconstitucionalidad presentada por diversos particulares que solicitaron se declarara que los artículos 145 y 147 de la Ley de Seguridad Nacional son contrarios a la Carta Fundamental de ese país. De acuerdo con estas disposiciones, los tribunales militares pueden juzgar y sancionar a civiles cuando se haya declarado un estado de emergencia. Los demandantes alegaron que el hecho de que tales disposiciones permitan el juzgamiento de civiles ante tribunales militares es contrario al derecho a ser juzgado por el juez natural y competente establecido en la Constitución, así como al derecho al debido proceso reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En la presente sentencia, el Tribunal estableció que la Constitución establece que sólo los miembros de la milicia están sujetos a fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores, mientras que están sujetos a la justicia ordinaria respecto de la comisión de infracciones comunes. El Tribunal Constitucional señaló que la regla es que, sin distinción alguna, todas las personas deben ser procesadas, juzgadas, sancionadas o condenadas por jueces ordinarios, excepto tratándose de los miembros de la fuerza militar, quienes gozan de un fuero especial. En tal sentido, dicho Tribunal concluyó que los delitos o infracciones cometidas por personas civiles, aún en estado de emergencia, deben ser conocidas y resueltas por la justicia ordinaria, por lo que la instauración de tribunales especiales, como los militares, es inconstitucional.

En la presente sentencia, el Tribunal se remitió a diversos informes anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre otros, a aquellas partes relativas a la opinión de dicho órgano respecto a la aplicación a civiles de la Ley de Seguridad Nacional en Ecuador, así como a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

JUEZ NATURAL Y JURISDICCIÓN MILITAR

Synopsis: The Constitutional Court of Ecuador issued a ruling on a constitutional motion submitted by several individuals who requested articles 145 and 147 of the Law on National Security to be declared non-constitutional. According to these provisions, military courts can prosecute and punish civilians when a state of emergency has been declared. The plaintiffs claimed that the fact that those provisions allow the prosecution of civilians before military courts is contrary to the right to be tried by a natural and competent judge, as established in the Constitution, as well as to the right of due process recognized in the American Convention on Human Rights. In the instant judgment the Court indicated that the Constitution established that only the members of the military are subject to special jurisdiction for prosecution of the infringements committed during the exercise of their duties, and that they are subject to regular justice regarding common infringements. The Constitutional Court indicated that the rule is that, without distinction, all persons must be processed, prosecuted, punished, or convicted by ordinary judges, except for members of the military, who have a special jurisdiction. In this regard, the Court concluded that the crimes or infringements committed by civilians, even in a state of emergency, must be heard and adjudged by ordinary justice; hence the establishment of special courts such as military courts is not constitutional. In the instant judgment, the Court referred to several annual reports of the Inter-American Commission of Human Rights, mainly to those parts regarding the Commission's opinion on the application of the Law on National Security of Ecuador to civilians, as well as to the American Convention on Human Rights.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ECUADOR

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA
POR LUIS ÁNGEL SAAVEDRA, ET. AL.
CASO 42-2007-TC

SENTENCIA DE 10 DE JUNIO DE 2008

...

Magistrada ponente: Dra. Ruth Seni Pinoargote

...

ANTECEDENTES:

Los señores Luis Ángel Saavedra, representante legal de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH); Ruth Elizabeth García, Coordinadora del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Andrés Borja Ortiz y David Cordero Heredia, como procuradores comunes de más de mil ciudadanos y ciudadanas, solicitan se declare la inconstitucionalidad por el fondo, con carácter generalmente obligatorio respecto de los artículos 145 y 147 de la Ley de Seguridad Nacional, aprobada mediante Decreto Supremo No. 275 del Consejo Supremo de Gobierno.

La norma impugnada fue expedida mediante Decreto Supremo No. 275 (R.O. No. 892 de 9 de agosto de 1979) del Consejo Supremo de Gobierno y considerando que ya no existe el Consejo Supremo de Gobierno, se correrá traslado con la demanda al Presidente del Congreso Nacional.

En el Ecuador la jurisdicción militar ha sido utilizada para juzgar y sancionar a civiles, especialmente en épocas de convulsión social, pese a que esta práctica es contraria a los estándares internacionales que consideran a los tribunales como carentes de competencia, independencia e imparcialidad para realizar este tipo de juzgamientos. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe Anual de 1999 dedicó un capítulo a la situación del Ecuador.

Debido a la convulsión social producida por las protestas masivas para reclamar los derechos sociales y el cumplimiento de normas ambientales, el 20 de marzo del 2006, se publicó el Decreto Ejecutivo No. 1204, mediante el cual se decretó el Estado de Emergencia en las provincias de Napo, Orellana y Sucumbíos, el que fue reformado mediante Decreto Ejecutivo No. 1214, en el que se utilizó como fundamento los artículos 54 y 55 de la Ley de Seguridad Nacional, para disponer la movilización de los recursos humanos, materiales y servicios del sector público y privado y las requisiciones que fueren necesarias para el estado de emergencia.

El 23 de mayo del 2006, se publicó el Decreto Ejecutivo No. 1368 que mantenía el Estado de Emergencia en Napo, Orellana y Sucumbíos.

El 19 de junio del 2006, el señor Wilman Adolfo Jiménez Salazar, fue detenido por la fuerza pública, cuando en su calidad de observador se hallaba verificando la situación que se daba en la Estación Coca Payamino, tras la protesta de los campesinos de las comunidades de 15 de abril, siendo herido en la represión por 6 impactos de bala de goma. Ante lo cual el Comité de Derechos Humanos de Orellana presentó ante el Gobierno Municipal el Recurso de Hábeas Corpus, sin que sea presentado en la Alcaldía para la audiencia, y por el contrario el Comandante Provincial de la Policía de Orellana, en Oficio No. 2005.0824.CP22 de 19 de junio del 2006, señaló que el detenido se encontraba a órdenes del Fiscal de la Cuarta División del Ejército Amazonas. La Alcaldesa de El Coca, concedió el Recurso de Hábeas Corpus interpuesto y ordenó su inmediata libertad, lo que no se dio cumplimiento, en razón a que los oficiales

del ejército se negaron a recibir el Oficio No. 2006-1631-AGMO-AR-RHC-211 en el que se comunicaba la decisión de la autoridad municipal. El 20 de abril del 2006, se inició un juicio en contra del señor Jiménez en el Juzgado Segundo de lo Penal de la Cuarta Zona Militar, mediante auto cabeza de proceso dictado por el Juez Segundo de lo Penal de IV ZM, el que se fundamentó en el Decreto de Emergencia 1368 de 23 de mayo de 2006.

El caso señalado no es el único que se ha presentado durante un estado de emergencia, tal es así que el 23 de febrero del 2006, se dictó un auto cabeza de proceso ante el Juzgado Segundo de lo Penal de la Cuarta Zona Militar, en contra de varias personas que se encontraban realizando acciones de protesta en el Sector de El Chaco Baeza.

Todas las acciones se han realizado en el marco de la aplicación de la Ley de Seguridad Nacional.

Solicitan se declare la inconstitucionalidad de fondo respecto de los artículos 145 y 147 de la Ley de Seguridad Nacional, por ser contrario a lo establecido en el artículo 24, numerales 11 y 17 de la Constitución Política del Estado y cuyo contenido es el siguiente:

“En tiempo de guerra o decretada la movilización las infracciones puntualizadas en el Capítulo anterior, serán juzgadas con sujeción a lo dispuesto en Código Penal Militar, y no se reconocerá fuero alguno.”

“Declarado el Estado de Emergencia, las infracciones sancionadas con reclusión, serán juzgadas con arreglo al Art. 145.”

El artículo 145 de la Ley de Seguridad Nacional, permite que las infracciones cometidas durante la guerra o cuando se haya decretado el estado de movilización sean juzgados con sujeción a lo dispuesto en el Código Penal Militar, sin reconocer fuero alguno y de igual forma el artículo 147 dispone que las infracciones sancionadas con reclusión serán juzgadas de acuerdo al artículo 145 *ibídem*.

Los artículos 145 y 147 de la Ley de Seguridad Nacional permiten el juzgamiento de civiles ante tribunales militares, lo que es incompatible con el derecho a ser juzgado por el juez na-

tural y competente, establecido en el artículo 24, numeral 11 de la Constitución Política del Ecuador y vulnera el derecho al debido proceso establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

El juzgamiento de civiles ante tribunales militares, violenta el artículo 24, numeral 17 de la Constitución Política del Estado.

La Comisión de Recepción y Calificación del Tribunal Constitucional en providencia de 26 de diciembre del 2007, las 15h45, admitió la demanda a trámite.

El Pleno del Tribunal Constitucional mediante providencia de 3 de enero del 2008, las 10h50, avoca conocimiento de la causa y pasa a la Primera Sala para que informe como Comisión.

La Primera Comisión, en providencia de 13 de febrero del 2008, asume competencia de la causa y hace saber del contenido de la misma a los señores Presidente de la Asamblea Constituyente, Procurador General del Estado y Administrador Temporal del Congreso Nacional.

...

El señor Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, delegado del señor Presidente Constitucional de la República, se allana a la demanda de inconstitucionalidad presentada y solicita se resuelva aceptando la misma.

Siendo el estado de la causa el de resolver, se lo hace

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- El Pleno del Tribunal Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso de conformidad con lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 276 de la Constitución; numeral 1 del artículo 12 y 62 de la Ley Orgánica del Control Constitucional; y, artículo 1 y siguientes del Reglamento de Trámite de Expedientes en el Tribunal Constitucional.

SEGUNDO.- No se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda incidir en la resolución de la causa, por lo que se declara su validez;

TERCERO.- Las normas jurídicas cuya inconstitucionalidad se demandan por el fondo, son los artículos 145 y 147 de la Ley de Seguridad Nacional, dictadas mediante Decreto Supremo No. 275 del Consejo Supremo de Gobierno y publicadas en el Registro Oficial No. 892 de 9 de agosto de 1979. Las que textualmente manifiestan:

“Art. 145.- En tiempo de guerra o decretada la movilización las infracciones puntualizadas en el Capítulo anterior, serán juzgadas con sujeción a lo dispuesto en el Código Penal Militar, y no se reconocerá fuero alguno.

Art. 147.- Declarado el Estado de Emergencia, las infracciones sancionadas con reclusión, serán juzgadas con arreglo al Art. 145.”

CUARTO.- Antes de entrar al estudio del presente caso, es necesario tener en cuenta para una mayor claridad de lo que se resuelva, lo preceptuado por nuestra Constitución Política de la República, en su artículo 272 sobre la jerarquización de las normas jurídicas, y señala que “La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal...y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteren sus prescripciones”, norma que se encuentra en concordancia con la doctrina constitucional, cuando señala que la Constitución es la norma que da unidad y validez a todas las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, y así lo manifiesta Hernán Salgado Pesantes, en su obra “Lecciones de Introducción al Derecho”, al mencionar que “... la normas encuentran su validez en su confrontación con la Constitución...(y) ...hay unidad en el ordenamiento jurídico porque la Constitución unifica, en último termino, a esa pluralidad de normas...”.

QUINTO.- Que, la Ley de Seguridad Nacional se contiene en el Decreto Supremo N° 275 dictado por el Consejo Supremo de Gobierno, el que se publicó en el Registro Oficial N° 892 de 9 de agosto de 1979, por lo que se trata de un cuerpo normativo preconstitucional, esto es, que rige con anterioridad a la entrada en vigencia de una determinada Constitución. Al efecto, de modo general, se debe tener presente que las normas preconstitucionales son válidas en tanto y en cuanto hayan sido dictadas

con arreglo al procedimiento de formación previsto en la Constitución bajo cuyo vigor fueron promulgadas y, por tanto, su validez formal solo puede confrontarse con las condiciones constitucionales que la originaron, a diferencia de la inconstitucionalidad material, la misma que puede ser sobrevenida, en caso de existir contradicción de contenido entre la Constitución vigente y la norma preconstitucional. Por otra parte, la Ley de Seguridad Nacional fue promulgada por un régimen de facto a través de la figura del decreto supremo. Los decretos supremos son cuerpos normativos que gozan de igual rango normativo que las leyes, en este caso de rango ordinario, los que no encontraron su fundamento en una Constitución en virtud de que, como es público y notorio, no regía ninguna, en el estricto sentido constitucional del término. La validez de los decretos supremos, a pesar de su formación y origen, se fundamenta en el principio de seguridad jurídica, en virtud del cual ha existido una convalidación tácita de los mismos, al punto que éstos han sido objeto de reformas por parte de la Legislatura, lo que ha acontecido con la misma Ley de Seguridad Nacional, lo que no excluye una eventual inconstitucionalidad de contenido (Cf. Rafael Oyarte, Curso de Derecho Constitucional, Tomo I, p. 33-34);

SEXTO.- La demanda de inconstitucionalidad a los artículos señalados en el considerando Cuarto de esta Resolución, se fundamenta en que durante la declaratoria del Estado de Emergencia adoptada por parte del Presidente de la República, se permite, aplicando la Ley de Seguridad Nacional, la participación de tribunales militares para juzgar y sancionar a civiles, desconociendo las garantías básicas del debido proceso y coartándoles el derecho a ser juzgados por el juez natural, esto es, por un tribunal imparcial. Al respecto, la Constitución en sus numerales 11 y 17 del artículo 24, establecen garantías a favor de los ciudadanos como son a que: “Ninguna persona podrá ser distraída de su juez competente ni juzgada por tribunales de excepción o por comisiones especiales que se creen para el efecto”; así como también; “Toda persona tendrá derecho a acceder a los órganos judiciales y a obtener de ellos la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, sin que en

caso alguno quede en indefensión”. Con solo la lectura de estas dos normas constitucionales, se puede llegar a determinar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, ya que el artículo 187 de la Constitución dispone que solo los miembros de la fuerza pública estarán sujetos a fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas exclusivamente en el ejercicio de sus labores profesionales, que en esos casos sería la jurisdicción militar, y en las infracciones comunes estos estarán sujetos a la justicia ordinaria; por lo tanto, la regla general es que todas las personas sin distinción de ninguna naturaleza, deben ser procesadas, juzgadas, sancionadas o condenadas por los jueces ordinarios, y solo como excepción los miembros de la fuerza pública tendrán un fuero especial, exclusivamente para el conocimiento de las infracciones cometidas dentro de su labor militar; por lo que los artículos 145 y 147 de la Ley de Seguridad Nacional, al facultar que personal civil sea juzgado por tribunales militares, que en esos casos serían tribunales especiales, se está desvinculando o distraendo al personal civil de sus jueces competentes, vulnerándoseles sus derechos constitucionales citados anteriormente; ya que si bien la Ley de Seguridad Nacional, es anterior a la Constitución Política vigente, en la actualidad todas las normas anteriores y posteriores deben sujetarse a los preceptos de nuestra Carta Fundamental, situación que en la especie no se cumple, ya que se transgredieron directamente normas constitucionales imperativas.

SÉPTIMO.- La declaratoria de Estado de Emergencia, es un “régimen jurídico de excepción”, que el Presidente de la República la puede declarar única y exclusivamente en los casos determinados en el artículo 180 de la Constitución, y son “inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales”, es decir, solo en situaciones donde se encuentre comprometida la seguridad de la sociedad que está obligado a proteger, y que con la adopción de esta figura lo que pretende es retomar, mantener, controlar o precautelar el orden interno y externo de la nación, el Presidente para llegar a ese objetivo tiene varias facultades, entre una de ellas, el suspender o limitar alguno o algunos de los siguientes dere-

chos como son: el de la libertad; la inviolabilidad de domicilio; la inviolabilidad y el secreto de la correspondencia; el de transitar libremente por el territorio nacional; de libertad de asociación; y, dentro de las garantías del debido proceso, la prohibición de obligar a declarar en juicio penal contra su cónyuge o parientes hasta dentro del cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad y en contra de sí mismo en asuntos que puedan ocasionar su responsabilidad. Es en entonces que en ninguno de los derechos citados anteriormente se encuentra la facultad de limitar o suspender la prohibición a que ninguna persona puede ser distraída de su juez competente ni juzgada por tribunales de excepción o por comisiones especiales que se creen para el efecto, por lo que los delitos o infracciones cometidas por personal civil, aún en estado de emergencia deben ser conocidas y resueltas por la justicia ordinaria y la instauración de tribunales especiales militares para su juzgamiento es inconstitucional, y este no es el único derecho que el Presidente está prohibido de suspender o limitar, sino también el de la vida, integridad personal y la no expatriación y, el caso del confinamiento de una persona, no puede ser dispuesto fuera de las capitales provinciales o en una región distinta de aquella en que viva.

OCTAVO.- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe Anual de 1996, en su Capítulo VII, denominado Recomendaciones a los Estados Miembros en áreas en las cuales deben adoptarse medidas para la cabal observancia de los Derechos Humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su numeral 1, referente a “Que los Estados miembros adopten medidas para avanzar y consolidar la administración de justicia en sus regímenes jurídicos”, recomendó: “Que los Estados miembros, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana, deberán velar por que los civiles acusados de delitos penales de cualquier tipo sean juzgados por tribunales civiles ordinarios, que ofrezcan las garantías esenciales de independencia e im-

parcialidad y por que la competencia de los tribunales militares se limite estrictamente a delitos de naturaleza militar”.

En ese mismo sentido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe Anual de 1997, volvió a insistir en su Capítulo VII, sobre las recomendaciones a los Estados Miembros en áreas en las cuales deben adoptarse medidas para la cabal observancia de los Derechos Humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y recomendó en forma textual que: “En cuanto a las Fuerzas Armadas en particular, la Comisión no puede dejar de referirse al empleo de tribunales militares para conocer en hechos cuyas consecuencias se encuentran contempladas en la legislación común, entre ellos, aquellos relativos al respeto de derechos individuales. La Comisión reitera que sólo corresponde utilizar la vía de la jurisdicción militar en aquellos casos que involucren la disciplina interna de las Fuerzas. La Comisión desea recomendar, con énfasis, a los Estados miembros que tomen las medidas necesarias para garantizar que los miembros de las fuerzas armadas que cometan delitos comunes, sean juzgados por un tribunal ordinario conforme a los principios del derecho común y de ese modo se garantice un juicio imparcial a la parte afectada”.

En el Informe Anual de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reitera la recomendación a sus Estados Miembros, y señala que: “En cuanto a los aspectos jurisdiccionales, la Comisión les recuerda a los Estados miembros que los ciudadanos deben ser juzgados por sus jueces naturales, regidos por el derecho común y la justicia ordinaria. Por lo tanto, los civiles no deben ser sometidos a la jurisdicción de tribunales especiales. La utilización, por ejemplo, de tribunales militares debe estar limitada al enjuiciamiento de miembros de las Fuerzas Armadas en servicio militar activo, por las faltas o delitos de función. En todo caso, esta jurisdicción especial debe excluir los delitos de lesa humanidad y las violaciones a los derechos humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe Anual de 1999, en su Capítulo IV, titulado “El Desa-

rollo de los Derechos Humanos en la Región”, y refiriéndose exclusivamente a la situación del Ecuador, en su párrafo 50, al narrar un estado de emergencia declarado por el Presidente en julio de 1999, señaló que: “... La garantía del juez natural fue quebrantada, pues se sometió a la Justicia Militar a la mayoría de los detenidos durante las protestas, sin las garantías del debido proceso. La aplicación de normas de la Ley de Seguridad Nacional, para procesar a civiles, con arreglo al Código Militar, viola el derecho a ser juzgado por tribunales independientes e imparciales. Por otro lado, los tribunales militares pasan a ejercer la justicia sobre hechos que no son propios de la jurisdicción militar y que afectan a civiles.”

Y la última recomendación realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en forma directa hacia el Ecuador, fue en el Informe Anual de 2005, al manifestar en sus párrafos 186 y 192 que: “186. ... la Comisión insta nuevamente al Estado ecuatoriano, a hacer uso de la jurisdicción ordinaria sobre los fueros militares o policiales cuando se trate de violaciones a los derechos humanos. [...] 192. Otro aspecto preocupante es que el sistema de administración de justicia ecuatoriano permite la competencia de fueros especiales, tales como el policial, y militar, en casos en los que se denuncian violaciones a los derechos humanos. La principal observación de la Comisión gira en torno a información recibida por la Comisión, en el sentido de que en estas jurisdicciones: a) no se efectúan las investigaciones necesarias para esclarecer las circunstancias en que ocurrieron estas muertes; b) los procesos judiciales no se inician ó quedan suspendidos por espacios largos de tiempo; c) los imputados se han dado a la fuga en extrañas condiciones; d) se dictan sobreseimientos de los responsables sin contar el respaldo jurídico suficiente. A estos puntos se suma el hecho de que la legislación actual no comprende la participación de la parte civil en estos procesos.

Cabe resaltar a este respecto que la Comisión Interamericana es de la opinión que las jurisdicciones especiales, como la militar o la policial, no son medios adecuados para determinar reparaciones cuando hay violaciones a los derechos humanos

en el ámbito interno. Tanto la Corte como la Comisión Interamericana han señalado en distintas oportunidades, que los fueros especiales no constituyen un foro apropiado para investigar, juzgar y sancionar violaciones a los derechos humanos presuntamente cometidas por miembros de la fuerza pública.”

NOVENO.- Por la normativa transcrita, y en cumplimiento a los Tratados y Convenios Internacionales suscritos por el Ecuador, entre ellos la Convención Americana sobre Derechos Humanos, norma que debe ser aplicada por la orden contenida en los artículos 17, 18, 19 y 23 de la Carta Primera, el Pleno del Tribunal Constitucional, tiene la obligación de regular la normativa vigente, y adecuarla con el texto onstitucional vigente, y de ese modo expulsar las normas que no se encuentren en conformidad con la Carta Fundamental.

Por las consideraciones que anteceden, **EL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE:

1.- Aceptar la acción de inconstitucionalidad presentada por señores Luís Ángel Saavedra, representante legal de la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INREDH); Ruth Elizabeth García, Coordinadora del Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Andrés Borja Ortiz y David Cordero Heredia, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de los artículos 145 y 147 de la Ley de Seguridad Nacional.

2.- Publicar la presente resolución en el Registro Oficial.
-Notifíquese”

Dr. Patricio Pazmiño Freire
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la resolución que antecede fue aprobada por el Tribunal Constitucional con nueve votos a favor (unanimidad) ... en sesión del día martes diez de junio de dos mil ocho.- ...