

## La “cesación” de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador (2004) y el Sistema Interamericano

### Comentarios a la admisión del reclamo por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos\*

*Ramiro Ávila Santamaría\*\**

La práctica política de “cesar” a personas que ejercen poderes del Estado, de forma arbitraria y sumaria, en contra de normas constitucionales y de derechos humanos, parece que no tiene límite en Ecuador. No hay poder o función del Estado que sea una excepción. Han sido cesados presidentes de la República, tribunales constitucionales, cortes supremas de justicia, tribunales supremos electorales, mayorías de diputados. El sistema jurídico ecuatoriano no ha sido capaz de resolver estos conflictos, de declarar las violaciones a las normas constitucionales y los derechos de los implicados, de reparar adecuadamente las violaciones y de garantizar que estos hechos no se repitan. Por falta de conocimiento o interés, muchas personas víctimas de estas arbitrariedades no han promovido una seria y persistente investigación y posible sanción por las violaciones cometidas en su contra.<sup>1</sup>

Los comentarios serán breves y tratarán de dar elementos para entender el contexto y el alcance de esta resolución. En primer lugar, se describirá el sistema interamericano de protección de derechos humanos, en donde se presentó la petición; en segundo lugar, relataremos los hechos del caso de la Corte Suprema de Justicia; en tercer lugar, comentaremos la resolución de admisibilidad. Finalmente, transcribiremos la resolución emitida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

FORO

\* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe No. 8/07, admisibilidad, Hugo Quintana Coello y otros Magistrados de la Corte Suprema del Ecuador, 27 de febrero de 2007.

\*\* Docente del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y profesor de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

1. La excepción parece ser los casos de los vocales del Tribunal Constitucional (TC) y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) cesados en noviembre y diciembre de 2004. Nos referiremos en este comentario a la decisión de admisibilidad del caso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, conocida como “Corte del 97”.

## EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

### LA NATURALEZA JURÍDICA

**E**l sistema de protección tiene como fuente fundamental la Convención Americana de Derechos Humanos (1978) (en adelante “La Convención” o “CADH”).

La Convención tiene, como cualquier instrumento internacional de protección de derechos humanos, cuatro partes. Una, el preámbulo, que explica las razones que motivaron la expedición de la Convención; dos, la parte sustantiva, que son las obligaciones que asume el Estado parte cuando ratifica el convenio; tres, los órganos de protección que se encargan de vigilar el cumplimiento del Estado; y cuatro, las disposiciones de carácter administrativo sobre la vigencia del convenio.

La CADH tiene 26 artículos en los que constan derechos humanos, que los Estados parte se comprometen a respetar y garantizar, tanto derechos civiles y políticos como, con menor énfasis, derechos económicos, sociales y culturales (un artículo).

En la parte orgánica de la CADH se establecen dos órganos de protección: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La CIDH tiene “la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”,<sup>2</sup> para lo cual puede formular recomendaciones, preparar estudios e informes, solicitar informes a los Estados, atender consultas y, lo que nos interesa, “actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad...”.<sup>3</sup> Además, en cualquier momento la CIDH puede ponerse a disposición de las partes para llegar a una solución amistosa.

La Corte IDH dicta sentencias en los casos sometidos a su conocimiento,<sup>4</sup> emite opiniones consultivas<sup>5</sup> y, en casos de extrema gravedad, toma medidas provisionales.<sup>6</sup>

La CIDH, cuando recibe peticiones (demandas, la llamaríamos de acuerdo a nuestro sistema interno), realiza un procedimiento de carácter *cuasi* contencioso: es contradictorio, se practican pruebas y existe un informe con carácter resolutivo, que con-

---

2. Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 41.

3. Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 41 (f).

4. Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 61.

5. Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 64.

6. Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 63 (2).

tiene sugerencias para el Estado en caso de considerar que haya violado algún derecho humano.

La Corte IDH, cuando recibe un caso, en cambio, realiza un proceso contencioso contra el Estado parte demandado: es un procedimiento contradictorio, se practican pruebas y se dicta una sentencia contra el Estado (no contra las personas, funcionarios o poderes del Estado).

### **a) El procedimiento**

El procedimiento ante los órganos del sistema de protección de derechos humanos tiene dos grandes fases. La primera se sustancia ante la Comisión y la segunda ante la Corte. No se puede acudir a la Corte sin pasar, previamente, ante la Comisión.

El procedimiento ante la CIDH tiene cuatro etapas: 1. La petición y el trámite inicial; 2. la admisibilidad; 3. el análisis de fondo; y 4. el informe.

El procedimiento ante la Corte IDH tiene cuatro etapas: 1. Excepciones preliminares; 2. la audiencia; 3. la sentencia y 4. seguimiento del cumplimiento de la sentencia.

### **b) La admisibilidad**

Producida la violación de derechos humanos y agotado los recursos internos, se presenta la petición ante la CIDH. Siempre he sostenido que el trámite ante la CIDH es una especie de escudo para los Estados. Parece –por obvias razones basadas en el concepto de soberanía estatal– que todo el diseño está en función de evitar la responsabilidad internacional del Estado demandado.

La primera “puerta de hierro” es la admisibilidad. Para tener un informe de esta naturaleza, la Comisión realiza una primera revisión sobre los requisitos de forma. Puede pedir información adicional o, si es manifiestamente infundada, no darle trámite. Cuando se le da trámite, recibe un número de petición y pide al Estado que se pronuncie.

Con el pronunciamiento del Estado y con la contestación de los peticionarios, la CIDH decide si el caso puede pasar la “puerta de hierro”.

Aunque el informe de admisibilidad no implica un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, que es la comprobación y declaración de la violación a los derechos humanos reconocidos por la CADH por parte del Estado demandado, reconoce que, de ser probados los hechos denunciados, existiría un incumplimiento de obligaciones internacionales por parte del Estado.

La admisibilidad también reconoce implícitamente que, al haberse agotado los recursos internos o no haberse agotado por ser inútil, ilusorio o imposible hacerlo, no existe un mecanismo de protección de derechos nacional que sea eficaz e idóneo. Es decir, será más fácil para la parte invocar la violación al derecho a la protección judicial.<sup>7</sup>

Inmediatamente emitido el informe de admisibilidad, corre el tiempo para el análisis de fondo, que no es otra cosa que alegatos que incluyen pruebas sobre los hechos sucedidos. Se puede pedir audiencia pero es discrecional de la CIDH concederla. Escuchada las partes, la CIDH emitirá un informe con conclusiones y recomendaciones.<sup>8</sup>

## **EL CASO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA<sup>9</sup>**

### **A) LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE RIGEN SU CONFORMACIÓN**

Desde la fundación de la República del Ecuador, la Constitución Política de la República del Ecuador reconoce el sistema de la división de los poderes o funciones del Estado y proclama la independencia entre ellas.

En la normativa constitucional anterior a 1997, el Congreso Nacional usualmente designaba a los miembros de la Corte Suprema. Este procedimiento suscitó cuestionamientos a lo largo de los años, en buena medida porque importantes sectores de la ciudadanía advertían que tal método de designación de los magistrados afectaba su independencia e imparcialidad en determinadas circunstancias, otorgaba al Parlamento una indebida influencia en la Administración de Justicia, y, en última instancia, contrariaba el principio de división y autonomía de las funciones del Estado.

El 7 de abril de 1997, con apego a disposiciones de la Constitución vigente, el Presidente de la República convocó a los ciudadanos y ciudadanas con derecho a voto a una Consulta Popular,<sup>10</sup> que tuvo lugar el 25 de mayo de 1997. Entre las preguntas formuladas a la ciudadanía, la décima primera decía textualmente:

---

7. Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 25.

8. Para mayor detalle, ver Convención Americana de Derechos Humanos, art. 48-51.

9. Los hechos que constan en este acápite, para mayor detalle, están descritos en la petición presentada por los magistrados de la CSJ ante la CIDH, con el patrocinio de la Clínica de Derechos Humanos de la PUCE.

10. Decreto Ejecutivo número 201, R.O. No. 38 del 7 de abril de 1997.

¿Considera usted necesario modernizar la Función Judicial; reformar el sistema de designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para que su origen sea la propia Función Judicial; nombramientos sin sujeción a períodos fijos que observen los criterios de profesionalización y de carrera judicial que establezca la ley?

La mayoría de la ciudadanía respondió a la pregunta de manera positiva.<sup>11</sup> De este modo los ecuatorianos democráticamente adoptaron el sistema de elección de los magistrados de la CSJ mediante su cooptación, y la permanencia de estos en sus cargos por tiempo indefinido, a partir de su designación.

Para materializar los principios aprobados en la Consulta Popular, el Congreso Nacional dictó varias reformas a la Constitución Política, las mismas que fueron publicadas en el Registro Oficial número 120, de 31 de julio de 1997. En la disposición transitoria Décimo Sexta, atinente a las reformas constitucionales, estableció que por esta vez y en razón de la inauguración de un nuevo orden de institucionalidad autónoma de la CSJ, se designe a los treinta y un magistrados de la Corte Suprema de Justicia de una lista integrada por no menos de cuatro, ni más de diez candidatos propuestos por varias entidades nominadoras de la sociedad civil.<sup>12</sup>

Previamente a la designación de los magistrados y para calificar a los candidatos a las dignidades, se constituyó una Comisión Calificadora.<sup>13</sup> La Comisión identificó a aquellos candidatos que cumplían los requisitos constitucionales, se publicó por la prensa en todo el país a fin de que cualquier persona natural o jurídica, en forma documental y reservada, impugnara a los seleccionados, luego remitió al presidente de la Función Legislativa la nómina de los candidatos elegibles,<sup>14</sup> sobre la base de este

---

11. La respuesta tuvo los siguientes resultados: de 2.718.886 votos válidos a favor de la pregunta se pronunciaron 1.651.162 personas, lo cual significó un 60,73 por ciento y en contra 1.067.724 igual al 39,27 por ciento.

12. La lista fue creada en virtud de la nominación por los ex presidentes constitucionales de la República, por la Conferencia Episcopal ecuatoriana, por los ex presidentes de la Corte Suprema de Justicia, por la Federación Nacional de Abogados del Ecuador, por las asociaciones de Derechos Humanos, por los decanos de las facultades de Jurisprudencia, Derecho y Ciencias Jurídicas, y los miembros del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), por la Asociación de Directores de Periódicos, la Asociación de Canales de Televisión y la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión, por los Magistrados de las Cortes Superiores de Justicia y Tribunales Distritales de lo Fiscal y de lo Contencioso Administrativo y la Federación Nacional de Empleados y Funcionarios Judiciales, por las Centrales Sindicales, las Organizaciones campesinas y los maestros y educadores organizados en la UNE y FENAPUPE, por las organizaciones de los Pueblos indios y afroecuatorianos, por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y la Asociación de Municipalidades del Ecuador, por las Cámaras de la Producción y Artesanía, se autorizó también que cualquier persona u organización de la sociedad civil pueda presentar ante la Comisión Constitucional de Asuntos Judiciales, sus nominaciones.

13. La Comisión estaba conformada por tres legisladores nombrados por el presidente del Congreso Nacional y tres representantes de la sociedad civil, escogidos por las entidades nominadoras. Estos seis miembros de la Comisión Calificadora designaron, a su vez, a un séptimo miembro no legislador, quien la presidió.

14. Informe de la Comisión Calificadora, con fecha 1 de octubre de 2004, dirigido al presidente del Congreso Nacional.

informe, el Congreso Nacional designó a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Por otro lado, el sistema de cooptación para la designación de nuevos magistrados a partir de 1997 y la duración indefinida de sus cargos –temas también aprobados por la ciudadanía en la Consulta Popular de mayo de 1997– quedaron consagrados en la Constitución:

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia no están sujetos a período fijo en la duración de sus cargos. Cesarán en sus funciones por las causales determinadas en la Constitución Política de la República y la ley.<sup>15</sup>

## **B) ACONTECIMIENTOS QUE PRECEDIERON A LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS EXPUESTAS EN LA PETICIÓN PRESENTADA ANTE LA CIDH**

El 9 de noviembre de 2004, en circunstancias que algunos partidos políticos de oposición al Gobierno (Partido Social Cristiano, Izquierda Democrática y Pachacutik) preparaban en el Congreso Nacional una acción de enjuiciamiento político al presidente de la República de Ecuador, coronel Lucio Gutiérrez, como requisito previo para su enjuiciamiento penal por presunto delito de peculado.<sup>16</sup> Se conformó una nueva mayoría parlamentaria a favor del Gobierno, que no dio paso a la conformación de la Comisión especialísima del juicio político para el Presidente de la República,<sup>17</sup> lo que impidió la continuación del trámite.

Según varios periódicos del Ecuador, la mayoría legislativa se forjó con el concurso de la Presidencia de la República para evitar que el Congreso Nacional enjuiciara políticamente al Jefe de Estado.<sup>18</sup>

La nueva mayoría no solo cerró el paso al juicio político al Presidente de la República sino que, a renglón seguido, inició un irregular proceso de reestructuración de varios organismos del Estado. El 25 de noviembre de 2004, por decisión de la mayoría afín al Gobierno del presidente Lucio Gutiérrez, el Congreso Nacional cesó en sus

---

15. Constitución Política del Ecuador, art. 202.

16. *Hoy*, “Inicio de juicio en cuestión de horas”, 4 de noviembre de 2004, 3A. Y *Hoy*, “Juicio político divide al Congreso”, 5 de noviembre de 2004, A1.

17. Ley Orgánica de la Función Legislativa, sección 5, art. 97 en adelante.

18. El titular del diario *Hoy* es un ejemplo muy decidor: “Gobierno vira diputados y anula juicio”, 10 de noviembre de 2004. *Hoy*, “Ximenazo salva la cabeza de Gutiérrez”, 11 de noviembre de 2004, A1. *Hoy*, “Primer asalto para el gobierno”, 10 de noviembre de 2004, A3.

funciones a los vocales del TC y del Tribunal Supremo Electoral (TSE),<sup>19</sup> algunos de los cuales fueron posteriormente enjuiciados políticamente por el Congreso –es decir que primero se los sancionó con la destitución y, después, se les sometió a juicio político–. Para entonces ya se anunciaba públicamente que “el objetivo de esta nueva mayoría [del Congreso] sería lograr cambios en la Corte Suprema de Justicia”.<sup>20</sup>

El motivo de la ilegal destitución de los integrantes del Tribunal Constitucional se develaría sin tardanza. Los hechos mostraron como evidente que el objetivo final de la sustitución de los miembros del TC con personas afines al Gobierno, era el de anular una posible acción de censura por parte del TC –máxima instancia de control constitucional del país– en contra del inconstitucional recambio de la Corte Suprema de Justicia que se avecinaba.

### C) LOS HECHOS

El 5 de diciembre de 2004, el presidente de la República, coronel Lucio Gutiérrez, convocó a un período extraordinario de sesiones del Congreso Nacional. Aunque el Presidente tiene la atribución de convocar de manera extraordinaria al Congreso,<sup>21</sup> se debe observar que el propósito de la convocatoria del Presidente se refirió al “análisis y resolución sobre la situación jurídica-constitucional de la Función Judicial”.<sup>22</sup> El Presidente de la República daba la pauta, por tanto, para las actuaciones inconstitucionales que se verificarían a continuación.<sup>23</sup>

La convocatoria a una sesión especial del Congreso para tratar el punto específico que llevaría a destituir inconstitucionalmente a los magistrados de la CSJ demuestra, sin lugar a dudas, la participación del señor Presidente de la República del Ecuador en las acciones ilegales que determinaron la violación del orden constitucional del país y de los derechos humanos de los jueces que presentaron la petición ante CIDH.

En el transcurso de la sesión extraordinaria, el Congreso Nacional –con el voto de una mayoría simple, 52 votos<sup>24</sup> de 101 legisladores que integran el Congreso– adop-

---

19. Resolución Parlamentaria No. 25-160, Registro Oficial número 485, 20 de diciembre de 2004, p. 6. Diario *Hoy*, “Cesa al TC y al TSE la mayoría gobiernista”, 26 de noviembre de 2004. *Hoy*, “nueva mayoría cesa a los vocales del TC y del TSE”, 26 de noviembre de 2004. *Hoy*, “Bloque de gobierno tras el TC”, 24 de noviembre de 2004, 3A.

20. Diario *Hoy*, “Cesa al TC y al TSE la mayoría gobiernista”, 26 de noviembre de 2004. *Hoy*, entrevista con el ministro de gobierno, “soy el puente para unir criterios”, 13 de noviembre de 2004, A3.

21. Constitución Política del Ecuador, art. 133.

22. *Hoy*, “Mayoría de Bloques irá al llamado de Gutiérrez”, 6 de diciembre de 2004.

23. *Hoy*, “Gobiernos y aliados cuentan las horas de la Corte Suprema de Justicia”, 6 de diciembre de 2004, Opinión A3.

24. *Hoy*, “Congreso reestructura la Corte”, 9 de diciembre de 2004, A3.

tó el 8 de diciembre de 2004 la Resolución Parlamentaria mediante la cual cesó en sus funciones a los 31 jueces de la Corte Suprema de Justicia.<sup>25</sup> El trámite fue extremadamente sumario: a las 23h05 se mocionó la Resolución de declarar cesantes a los 31 magistrados y a sus conjuces, y a las 23h45, 52 legisladores “no solo que cesaron a los magistrados sino que eligieron a sus reemplazos”.<sup>26</sup>

El Congreso Nacional actuó de una manera inconstitucional. La Constitución determina que:

Las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y la ley (...)<sup>27</sup>

El Congreso no tiene la atribución de remover y nombrar jueces de la CSJ, por cuanto ninguna disposición constitucional o legal le otorga dichas facultades. En el art. 130 de la Constitución, se determinan las funciones del Congreso Nacional, dentro de las cuales no están las de destituir a los magistrados y, peor aún, elegir a los nuevos magistrados. Cuando la Constitución señala a los funcionarios que el Congreso puede designar, en esta facultad no están incluidos los magistrados de la CSJ.<sup>28</sup> Recuérdese que la ciudadanía en la Consulta Popular de 1997 y las reformas constitucionales que le siguieron, expresamente retiró dicha atribución al Congreso Nacional y estableció el sistema de cooptación para la elección de magistrados y la duración indefinida de estos en sus cargos.

Como se puede advertir, no hubo procedimiento judicial, ni de ninguna especie para destituir a los magistrados de la CSJ, y el modo de acción seguido por el Congreso no estaba contemplado en la ley. En efecto, los magistrados no fueron notificados con demanda o petición alguna; no fueron acusados de haber cometido una infracción legal; y no tuvieron oportunidad ni posibilidad alguna de ser escuchados, ni tampoco de defenderse. Si hubiera cuestionamientos a acciones u actuaciones de los magistrados de la CSJ, éstas deben absolverse conforme a derecho y con estricto apego a las normas del debido proceso. Ello no aconteció.

Los magistrados de la CSJ legalmente designados se negaron a abandonar sus despachos, en razón de que la Resolución del Congreso Nacional de 8 de diciembre de 2004 no tenía valor jurídico alguno. Ante esta decisión, el 9 de diciembre de 2004,

---

25. Resolución 25-181 del Congreso Nacional, publicada en Registro Oficial número 485, 20 de diciembre de 2004, p. 11.

26. *El Comercio*, “la toma de la Suprema se concretó”, jueves 9 de diciembre de 2004, A2.

27. Constitución Política del Ecuador, art. 119.

28. Constitución Política del Ecuador, art. 130 y art. 130 (11).

la Policía Nacional –que se encuentra a órdenes del Presidente de la República y del Ministerio de Gobierno y Policía<sup>29</sup>– desalojó del Palacio de Justicia al Presidente de la Corte Suprema y a algunos magistrados que lo acompañaban, e impidió por medio de la fuerza el ingreso de otros magistrados y empleados de la Función Judicial.<sup>30</sup>

Todos estos hechos constituyen violaciones a los derechos humanos contemplados en la CADH y, al momento en el país, no existía forma de exigir su cumplimiento dentro del Ecuador. Por ello, acudir a la justicia interamericana de Derechos Humanos era la única opción para reclamar por derechos humanos violados.

## COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN DE ADMISIBILIDAD

La resolución de admisibilidad de la CIDH tiene cinco partes: I. Resumen; II. Trámite; III. Posiciones de las partes; IV. Análisis de admisibilidad; y, V. Conclusiones.

**I. Resumen:** en cuatro párrafos la CIDH sintetiza tanto el procedimiento, como las posiciones de las partes y la conclusión. El resumen tiene una utilidad práctica. Los usuarios del sistema interamericano de protección de derecho, al leer una sola página, saben qué es lo que se puede encontrar en el texto completo. Por ejemplo, de una mirada, en el resumen consta que el caso es sobre la cesación de la CSJ en Ecuador, los derechos que fueron invocados y cuáles de estos la CIDH considera que son motivo de análisis a profundidad.

**II. El trámite:** al momento de expedirse la resolución, en relación al caso, se presentó la petición (30/12/04), se transmitió al Estado (15/03/05) y le dieron dos meses para contestar. El Estado nunca contestó a pesar de haber solicitado prórroga. Hubo un intento de solución amistosa y hubo una audiencia de admisibilidad (12/03/06). Las audiencias sobre admisibilidad son poco usuales de ser otorgadas por la CIDH, salvo, como el presente caso, que los hechos denunciados fueran relevantes tanto para el país como para la región. Nótese que, desde la petición hasta la resolución de admisibilidad, transcurrieron dos años dos meses hasta la emisión de la resolución. La tardanza se explica, aunque no se justifica, dado que se trata del conocimiento de violaciones a los derechos humanos, por la cantidad de casos de todo el continente que conoce la CIDH y por la inexistencia de Comisionados que trabajen todo el año (se reúnen ordinariamente dos veces por año).

---

29. Constitución Política del Ecuador, arts. 176, 179, 183 y 184.

30. *El Comercio*, “Caótico relevo en la Corte”, viernes 10 de diciembre de 2004, A1. *El Comercio*, “Así se tejó la caída de la Corte Suprema de Justicia”, 12 de diciembre de 2004, A6. *El Comercio*, “Asalto de la Corte en el peor de los escenarios”, 12 de diciembre de 2004, B2.

**III. Posiciones de las partes:** hemos afirmado que el procedimiento ante la CIDH es cuasicontencioso. La CIDH tiene que garantizar que las dos partes sean debidamente escuchadas y que puedan defenderse. Como garantía de que las posiciones son atendidas, la CIDH resume los argumentos de cada parte:

- a) **Los peticionarios o demandantes:** los peticionarios sostuvieron que estaban legítimamente designados como magistrados de la CSJ, que el Congreso no tenía competencia constitucional para cesarlos, que el Presidente convocó fuera de sus competencias a un Congreso extraordinario para reordenar la Función Judicial, que el Congreso en un procedimiento sumario los cesó, que no existía garantía ni tribunal para enmendar esta violación y que, en suma, se violaron los derechos a las garantías judiciales, a la igualdad, a ejercer funciones públicas, a la protección judicial y al deber de respetar los derechos humanos.
- b) **El Estado:** el Estado sostuvo que el Congreso, para cesar a la CSJ, interpretó la Constitución, que los magistrados estaban en funciones prorrogadas, que las víctimas no interpusieron recurso alguno y que podían presentar acción de inconstitucionalidad, que el Congreso cesó a los magistrados –y no destituyó– y que, en estos caso, no es necesario un procedimiento ante juez natural, independiente e imparcial, que el Estado no violó derecho alguno reconocido en la CADH.

**IV. Análisis de admisibilidad:** en el análisis de admisibilidad, la CIDH tiene la obligación de verificar que se cumplan todos los requisitos de forma para que proceda, posteriormente, el análisis de fondo. Existen dos requisitos: a) de competencia y b) de procedibilidad.

- a) **La competencia:** la competencia se radica por las **personas** (*ratione personae*), que tienen que ser personas naturales, individuales, identificadas. En el caso son claramente identificables los magistrados de la CSJ que fueron cesados.

Por el **lugar** (*ratione loci*), las violaciones se cometieron en el territorio ecuatoriano, cuyo Estado se comprometió a respetar y hacer respetar los derechos humanos.

Por el **tiempo** (*ratione temporis*), las violaciones se produjeron después que Ecuador ratificó la CADH.

Por la **materia** (*ratione materiae*), la CIDH tiene competencia para conocer hechos que implican violaciones a los derechos humanos reconocidos en la CADH. La CIDH no conoce violaciones a los derechos humanos reconocidos en la Constitución de los Estados ni en otros instrumentos internacionales; pero la CIDH sí puede y hasta debe interpretar el alcance de los derechos reconocidos en la CADH a la luz de la normativa nacional e internacional.<sup>31</sup>

---

31. Convención Americana de Derechos Humanos, art. 29.

**b) Requisitos de procedibilidad:** además de la competencia, la CIDH debe constatar que se hayan agotado los recursos internos, se presente la petición dentro del plazo de seis meses, no se dupliquen los procedimientos internacionales y que los hechos alegados contengan una violación a la CADH.

La regla del **agotamiento de recursos** presupone que el Estado puede y debe resolver el caso antes de que conozca una instancia internacional, salvo que los recursos internos no estén disponibles y no sean adecuados y eficaces para solucionar la violación alegada. En el caso, la CIDH reconoce que la acción de inconstitucionalidad no era adecuada y que el TC de la época tenía ya un criterio sobre el caso antes de conocerlo. Tampoco la CIDH consideró que la vía contenciosa administrativa era adecuada porque, en última instancia, conocía una CSJ que, a la época, no era imparcial ni independiente. En cuanto al amparo, el TC había resuelto que no era el recurso adecuado. Por todas estas razones, la CIDH consideró que no existía en Ecuador, para el caso, un recurso sencillo y efectivo.

Si hay excepción para el agotamiento de recursos, también hay excepción para determinar el **plazo para presentar la petición**, que normalmente es de seis meses, contados a partir de la última resolución. En estos casos, se considera un plazo razonable desde que ocurrieron los hechos. Los peticionarios presentaron la comunicación tres semanas después de haber ocurrido los hechos, lo que fue considerado como un plazo razonable.

La **duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional** tiene como objetivo fortalecer los sistemas internacionales de protección de derechos humanos (de Naciones Unidas y el sistema interamericano). Si dos peticiones, que tienen los mismos hechos y las mismas pretensiones de reparación de derechos, son presentadas ante dos órganos distintos, solo uno de ellos debe conocerlo para así evitar fallos o resoluciones contradictorias. Esto no sucedió en el caso, pues solo se presentó la petición ante la CIDH.

Los hechos alegados deben **caracterizar una violación a la CADH**. La CIDH constata que los hechos se encuadren en lo que podía ser una violación a la CADH. No es una determinación de los hechos, que corresponde ya a una fase probatoria y de fondo, sino una apreciación que la denomina *prima facie*. Si no encuentra violación por la relación de los hechos, por ser infundada, rechazaría la petición. En el presente caso la CIDH consideró que las violaciones alegadas, si se prueban los hechos, pueden acarrear una responsabilidad internacional del Ecuador.

La CIDH no aceptó, por ejemplo, la alegación de la violación al derecho a la igualdad, a pesar que hubo un trato discriminatorio contra los magistrados que

no eran percibidos como afines al gobierno, ni la alegación de que hubo violación al derecho a acceder a funciones públicas, por considerar que los elementos del derecho no se presentaban en los hechos.

**V. Conclusión:** la CIDH declaró que el caso es admisible, invitó a las partes a llegar a una solución amistosa e, inmediatamente, entró a analizar el fondo del caso, que es la determinación de la violación a los derechos humanos de los magistrados de la CSJ y de la responsabilidad del Estado ecuatoriano.

## **LA RESOLUCIÓN DE ADMISIBILIDAD (TRANSCRIPCIÓN)**

**Informe No. 8/07**  
PETICIÓN 1425/04  
ADMISIBILIDAD  
HUGO QUINTANA COELLO Y OTROS  
MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA  
ECUADOR  
27 de febrero de 2007

### **RESUMEN**

1. El 30 de diciembre de 2004 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”) recibió una petición presentada por Hugo Quintana Coello y otros 27 ex magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Ecuador<sup>32</sup> (“los peticionarios”), en la cual se alega la violación por parte de la República de Ecuador (“el Estado”) de los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y retroactividad), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial); todos en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“la Convención Americana”).

2. Los peticionarios sostienen que el 8 de diciembre de 2004 fueron cesados de sus cargos de magistrados de la Corte Suprema de Justicia por el Congreso Nacional con el concurso de la Presidencia de la República. Alegan que fueron legítimamente

---

32. Ernesto Albán Gómez, Jorge Andrade Lara, Santiago Andrade Ubidia, José Julio Benítez Astudillo, Armando Bermeo Castillo, Eduardo Brito Mieles, Nicolás Castro Patiño, Teodoro Coello Vásquez, Alfredo Contreras Villavicencio, Arturo Donoso Castellón, Galo Galarza Paz, Luis Heredia Moreno, Estuardo Hurtado Larrea, Ángel Lescano Fiallo, Camilo Mena Mena (quien luego desistió de la petición), Milton Moreno Aguirre, Galo Pico Mantilla, Hernán Quevedo Terán, Jorge Ramírez Álvarez, Carlos Riofrío Corral, Clotario Salinas Montaña, Armando Serrano Puig, José Vicente Troya Jaramillo, Rodrigo Varea Avilez, Jaime Velasco Dávila, Miguel Villacís Gómez y Gonzalo Zambrano Palacios.

elegidos para el ejercicio de sus funciones, sin sujeción a período fijo, y que la destitución fue inconstitucional y arbitraria, en contra de expresos mandatos de la Convención Americana.

3. El Estado sostiene que no hay indicios o presunciones consistentes que lleven a concluir que hubo violación alguna, que tampoco se verificó el apoyo o tolerancia de agentes estatales, por lo que los hechos denunciados no caracterizan posibles violaciones a los derechos protegidos por la Convención Americana. Alega además que los peticionarios no utilizaron los recursos internos que estaban a su disposición, por lo que solicita se declare la inadmisibilidad de la petición y se proceda a su archivo de acuerdo al artículo 47 de la Convención Americana.

4. Tras examinar la posición de cada una de las partes a la luz de los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 46 de la Convención Americana, la Comisión Interamericana decide declarar que el caso es admisible en relación con los artículos 8, 9 y 25, en conexión con los artículos 1.1 y 2 de dicho instrumento internacional. En consecuencia, la CIDH notifica el presente informe a las partes, lo hace público y decide incluirlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

## **TRÁMITE DE LA COMISIÓN**

5. La denuncia fue recibida en la Comisión el 30 de diciembre de 2004 y radicada bajo el número 1425-04. El 15 de marzo de 2005 se transmitió la petición al Estado con el plazo de dos meses para contestar. Mediante comunicación recibida el 16 de mayo de 2005, el Estado solicitó una prórroga para contestar, que fue otorgada por 30 días. En comunicación recibida el 31 de mayo de 2005, el Dr. Camilo Mena Mena informó su desistimiento de la petición presentada. El 4 de agosto de 2005 se recibió una comunicación del Estado en la que informa que había iniciado conversaciones con los peticionarios tendientes a lograr una solución amistosa. En comunicación recibida el 10 de agosto de 2005, los peticionarios solicitaron que la Comisión Interamericana se pusiera a disposición de las partes para llegar a una solución amistosa. Mediante comunicación de 31 de agosto de 2005, la Comisión se puso a disposición de las partes con miras a iniciar el procedimiento previsto en el artículo 48.1.f de la Convención Americana.

6. El 13 de marzo de 2006, durante el 124o. período ordinario de sesiones de la Comisión Interamericana, se realizó una audiencia sobre admisibilidad. El 21 de marzo de 2006 el Estado presentó información adicional, que fue trasladada al peticionario el 31 de marzo de 2006 con una solicitud de observaciones. El peticionario remitió sus observaciones en una comunicación recibida el 23 de mayo de 2006, fecha en que los peticionarios remitieron además las opiniones técnicas de los docto-

res Judith Salgado y Orlando Alcívar Santos. Ambas comunicaciones fueron transmitidas al Estado el 7 de julio de 2006, con una solicitud de observaciones. El 29 de septiembre de 2006 se reiteró al Estado la comunicación de 7 de julio de 2006. Hasta la fecha de elaboración del presente informe, el Estado no presentó las observaciones solicitadas.

## **POSICIONES DE LAS PARTES**

### **A) Los peticionarios**

7. Sostienen los peticionarios que los magistrados de la Corte Suprema fueron designados conforme a la disposición transitoria décimo sexta de las reformas a la Constitución de 1979, aprobadas por el Congreso Nacional en 1997, que establece:

El Congreso Nacional designará por esta vez, a los treinta y un magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de una lista integrada por no menos de cuatro ni más de diez candidatos propuestos por las siguientes entidades nominadoras de la sociedad civil:

1. Por los ex presidentes constitucionales de la República;
2. Por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana;
3. Por los ex presidentes de la Corte Suprema de Justicia;
4. Por la Federación Nacional de Abogados del Ecuador;
5. Por las asociaciones de Derechos Humanos;
6. Por los decanos de las facultades de Jurisprudencia, Derecho y Ciencias Jurídicas y los miembros del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP);
7. Por la Asociación Nacional de Directores de Periódicos, la Asociación Ecuatoriana de Canales de Televisión y la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión;
8. Por los magistrados de las Cortes Superiores de Justicia y Tribunales Distritales de lo Fiscal y de lo Contencioso Administrativo y la Federación Nacional de Empleados y Funcionarios Judiciales;
9. Por las centrales sindicales, las organizaciones campesinas y los maestros y educadores organizados en la UNE y FENAPUPE;
10. Por las organizaciones de los pueblos indios y afro-ecuatorianos del Ecuador;
11. Por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y la Asociación de Municipalidades del Ecuador; y,
12. Por las Cámaras de la Producción y Artesanía.

Cualquier otra persona u organización de la sociedad civil podrá presentar ante la Comisión Constitucional de Asuntos Judiciales sus nominaciones.

Las personas e instituciones, a que se refiere esta disposición, remitirán al Congreso Nacional la lista de los nominados en el plazo de ocho días, contados a partir de la publicación en el Registro Oficial de estas reformas a la Constitución.

Los candidatos así nominados deberán reunir los requisitos exigidos por el artículo 128 de la Constitución, reformado.

Se constituirá una Comisión Calificadora conformada por tres legisladores designados por el Presidente del Congreso Nacional y por tres representantes de la sociedad civil escogidos por las entidades nominadoras, quienes designarán un séptimo miembro no legislador, quien la presidirá. La Comisión calificará a aquellas candidaturas que cumplan los requisitos señalados en el artículo 128 de la Constitución, reformado, y además que reúnan las condiciones de probidad, idoneidad, experiencia y capacidad.

Para ello, una vez que reciba la lista de postulantes, dispondrá la publicación de la misma por una sola vez, de modo de permitir que personas naturales o jurídicas puedan en forma documentada y reservada, presentar objeciones a la calificación de cualquier postulante. En el término de diez días, contados a partir de la fecha de la mencionada publicación, remitirá su informe a conocimiento del Congreso Nacional, el cual designará a los treinta y un magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la siguiente manera:

- a) Veinticuatro de entre los presentados por los doce colegios nominadores y calificados por la Comisión; y,
- b) Siete de entre los presentados por cualquier otra persona u organización de la sociedad civil, calificados por la Comisión, bajo los mismos requisitos exigidos para los demás postulantes.

Si alguna de las personas o entidades nominadoras no presentare dentro del plazo establecido en esta disposición transitoria las candidaturas, el Congreso Nacional designará a los magistrados seleccionándolos de entre el resto de los nominados.

Los magistrados así designados se posesionarán ante el presidente del Congreso Nacional.

El Tribunal Supremo Electoral convocará en el plazo de tres días contados a partir de la publicación de estas reformas en el Registro Oficial, a los colegios nominadores integrados por la Federación Nacional de Abogados del Ecuador; a las asociaciones de Derechos Humanos; a los decanos de las facultades de Jurisprudencia, Derecho y Ciencias Jurídicas y a los miembros del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), a la Asociación Nacional de Directores de Periódicos, a la Asociación Ecuatoriana de Canales de Televisión y a la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión; a los magistrados de las Cortes Superiores de Justicia y Tribunales Distritales de lo Fiscal y de lo Contencioso Administrativo y la Federación Nacional de Empleados y Funcionarios Judiciales; a las centrales sindicales, organizaciones campesinas y los maestros y educadores organizados en la UNE y FENAPUPE; a las organizaciones de los pueblos indios y afro-ecuatorianos del Ecuador; al Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y a la Asociación de Municipalidades del Ecuador; y, a las Cámaras de la Producción y Artesa-

nía, que conformarán las listas de los nominados para la designación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El Tribunal Supremo Electoral organizará, dirigirá y garantizará dicho proceso de nominación, para lo cual dictará las disposiciones necesarias y remitirá al Congreso Nacional la lista de los nominados.

8. Se constituyó una comisión calificadora conformada por tres legisladores nombrados por el presidente del Congreso y tres representantes de la sociedad civil, estos seis miembros designaron, a su vez, a un séptimo miembro no legislador, quien la presidió. Dicha Comisión identificó a los candidatos que cumplieran con los requisitos señalados en el artículo 128 de la entonces vigente Constitución, luego de lo cual se publicó la nómina de candidatos calificados a fin de que cualquier persona pudiera presentar objeciones e impugnar, en su caso, a los candidatos seleccionados. La Comisión Calificadora posteriormente remitió al presidente de la Función Legislativa la nómina de los candidatos elegibles, con base en lo cual el Congreso Nacional, designó a los magistrados de la Corte Suprema en sus sesiones de 1 y 2 de octubre de 1997.

9. Los peticionarios indican que el sistema de cooptación para la designación de nuevos magistrados a partir de 1997 y la duración indefinida de sus cargos quedaron consagrados en el artículo 9 de las reformas a la Constitución de 1979, que dispuso la sustitución del texto del artículo 129 por el siguiente:

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia no estarán sujetos a período fijo en relación con la duración de sus cargos. Cesarán en sus funciones por las causales determinadas en la Constitución y la ley.

Producida una vacante, el pleno de la Corte Suprema de Justicia designará al nuevo magistrado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes, observando los criterios de profesionalidad y de carrera judicial, de conformidad con la ley.

En la designación se escogerá, alternadamente, a profesionales que hayan ejercido la judicatura, la docencia universitaria o permanecido en el libre ejercicio profesional, en este orden.

10. Sostienen los peticionarios que la reforma del artículo 129 de la anterior Constitución relacionada con el sistema de cooptación y la duración indefinida de los cargos, fue recogida en el artículo 202 de la Constitución de 1998. Mediante el sistema de cooptación se renovó a casi la sexta parte de la Corte Suprema de Justicia entre 1997 y 2004. En conclusión, los peticionarios sostienen que los magistrados fueron designados por tiempo indefinido según la Constitución y los procedimientos establecidos.

11. De acuerdo a los peticionarios, el 8 de diciembre de 2004 se realizó un período extraordinario de sesiones en el Congreso ecuatoriano, convocado por el Presidente de la República. Alegan que en el curso de dicha sesión se adoptó la Resolución Parlamentaria No. 25-181 por la que se destituyó a 31 magistrados de la Corte Suprema mediante un procedimiento "sumario y arbitrario", sin respetar el artículo 202 de la Constitución. Cuatro de ellos fueron luego designados en la nueva composición de la Corte Suprema, mientras que el ex magistrado Bermeo Castillo no aceptó la designación. La resolución dispone:

Declarar CESANTE en sus funciones a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a sus correspondientes conjueces, quienes no renunciaron a sus funciones en enero de 2003, tal como lo contempla la disposición transitoria vigésimo quinta de la codificación Constitucional vigente; y, DESIGNAR en su reemplazo a los juristas que a continuación se detallan (...).<sup>33</sup>

12. Con respecto a la admisibilidad, los peticionarios alegan la excepción del artículo 46.2.b de la Convención Americana porque consideran que se les impidió el agotamiento de los recursos internos. Sostienen en tal sentido que el 2 de diciembre de 2004 el Tribunal Constitucional aprobó una resolución en la que resolvió.

Establecer que para suspender los efectos de una resolución parlamentaria, entre ellas la 25-160, adoptada por el H. Congreso Nacional el 25 de noviembre de 2004, por supuesta violación de la constitución, en el fondo o en la forma, la única acción que cabe es la acción de inconstitucionalidad que debe proponerse ante el Tribunal Constitucional.<sup>34</sup>

13. Los peticionarios afirman que la acción de inconstitucionalidad no es idónea ni efectiva para cuestionar el acto de cesantía, en la medida en que una presunta víctima no puede comparecer por sí misma, puesto que se necesitan las firmas de mil ciudadanos para ejercerla, o la intervención del Defensor del Pueblo. Sostienen además que no es adecuada porque no está diseñada para proteger derechos humanos, sino que está diseñada para impugnar normas que contravienen la Constitución. Por último, afirman que no tiene la capacidad de reparar violaciones de derechos humanos, solo para hacer cesar los efectos de una norma jurídica. La Constitución no otorga facultades al Tribunal Constitucional para otorgar medida reparatoria alguna cuando se aplica la acción de inconstitucionalidad. Con respecto a la vía contencioso administrativa, señalan que tampoco era un recurso adecuado porque, en última instancia, la resolvería la Corte Suprema de Justicia que no era independiente ni imparcial.

---

33. Resolución Parlamentaria No. 25-181 publicada en el Registro Oficial No. 485, de 20 de diciembre de 2004.

34. Aprobada en sesión en Pleno y publicada en el Registro Oficial No. 477 de 8 de diciembre de 2004.

14. Conforme a los peticionarios, la resolución que negó la posibilidad de presentar el recurso de amparo violó el artículo 25 de la Convención Americana. Además, sostienen que la resolución no fue dictada por un juez natural, en un procedimiento no previsto con anterioridad en la ley, y que no se respetaron las garantías mínimas. En este sentido, alegan que los magistrados no fueron notificados, ni acusados por haber cometido alguna infracción a la ley. Sostienen que tampoco tuvieron la oportunidad de defenderse, ya que la moción fue presentada en sesión extraordinaria a las 23:05 y se resolvió a las 23:45 del mismo día. Al mismo tiempo, alegan que la falta de definición previa del procedimiento de destitución constituye una violación del artículo 9 de la Convención Americana.

15. También alegan la violación del artículo 23 de la Convención Americana porque los magistrados fueron impedidos ilegítima y abruptamente de ejercer su derecho a desempeñar las funciones públicas para las que fueron designados indefinidamente en octubre de 1997. Finalmente, alegan la violación del artículo 24 del instrumento, porque los magistrados fueron tratados de manera discriminatoria de conformidad con la percepción que el gobierno tenía sobre su afinidad política. Cuatro de los vocales destituidos, supuestamente afines al gobierno, fueron designados nuevamente.

16. Conforme a los peticionarios, el 17 de abril de 2005 el Congreso Nacional declaró nula la resolución por la que se designó a la Corte Suprema *de facto* por considerar que no se ajustaban al marco constitucional. Sin embargo, los magistrados que habían sido cesados en noviembre de 2004 nunca fueron reintegrados en sus cargos.

## **B) El Estado**

17. El Estado alega que el 8 de diciembre de 2004 el Congreso ecuatoriano, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, resolvió cesar a los magistrados de la Corte Suprema. Al hacerlo, el Congreso interpretó la disposición transitoria vigésima quinta de la Constitución y determinó que el período de duración de los cargos de los magistrados de la Corte Suprema había concluido en enero de 2003.<sup>35</sup> Conforme al Estado, a diciembre de 2004 los magistrados se encontraban en funciones prorrogadas, porque habían sido designados en 1997, antes de entrar en vigencia la disposición constitucional de 1998 que establece la duración indefinida del cargo.<sup>36</sup>

---

35. Los funcionarios e integrantes de organismos designados por el Congreso Nacional y el Contralor General del Estado designado, a partir del 10 de agosto de 1998 para un período de cuatro años, en virtud de las disposiciones de esta Constitución, permanecerán en el desempeño de sus funciones hasta enero del año 2003.

36. Disposición Transitoria Decimoquinta de la reforma a la Constitución de 1979. Para hacer posible la inmediata aplicación de los principios [cooptación y duración indefinida del cargo] aprobados en la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997, declárense terminados los períodos para los que fueron designados los actuales magistra-

Alega además que la resolución R-25-181 fue emitida por el Congreso en ejercicio de sus facultades, y que la interpretación que dicho Poder haga de sus preceptos constitucionales no puede ser objeto de conocimiento de una instancia supranacional.

18. Asimismo, alega que los peticionarios no cumplieron con el artículo 46.1.a de la Convención Americana porque no interpusieron recurso alguno; y que en el presente caso no se puede concluir en abstracto y sin pruebas fehacientes que las decisiones futuras de un tribunal interno se tomarán de forma parcial y sin apego a las normas del debido proceso.

19. El Estado precisa que los peticionarios tuvieron a su disposición la acción de inconstitucionalidad y la acción contencioso-administrativa. Sobre la primera, sostiene que los peticionarios podían haber cumplido con los requisitos que establece el artículo 277 de la Constitución y acudir ante el Tribunal Constitucional si es que consideraban que hubo una destitución inconstitucional y arbitraria. En cuanto al recurso contencioso administrativo, el Estado señala que puede ser interpuesto por personas naturales o jurídicas contra reglamentos, actos y resoluciones administrativas de la administración pública o de las personas jurídicas o semipúblicas que causen Estado y vulnere un derecho o interés directo del demandante. También puede interponerse contra resoluciones administrativas que lesionen derechos particulares establecidos o reconocidos por una ley, cuando tales resoluciones hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición de carácter general, si con esta se infringe la ley en la cual se originan aquellos derechos.

20. Además, sostiene el Estado, varios de los peticionarios acudieron ante el Tribunal Contencioso Administrativo con la finalidad de solicitar la reliquidación de unos “bonos judiciales” que recibieron por concepto de cesamiento. Alega que los peticionarios utilizaron para ello los recursos existentes en Ecuador, pero en lo referente a su cesación, ni siquiera intentaron acudir ante el órgano jurisdiccional pese que tenían libre acceso para ello. Por lo tanto, el Estado afirma que no ha quedado demostrado que a los peticionarios se les haya negado el acceso a los recursos existentes, ni que fueran impedidos de agotarlos, ni que se configurara una violación del artículo 25 de la Convención Americana.

21. Con relación a las violaciones alegadas, sostiene el Estado que los peticionarios confunden la remoción y destitución de un cargo con el simple cesamiento de funciones.<sup>37</sup> En las dos primeras, se debe seguir un procedimiento con la finalidad de

---

dos de la Corte Suprema de Justicia, quienes, sin embargo, permanecerán en sus cargos hasta ser reemplazados en la forma que se determina en la siguiente transitoria [la Decimosexta].

37. El Estado basa su distinción en las definiciones de las palabras remoción, destitución y cese del *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, *Diccionario Jurídico Ámbar con Legislación Ecuatoriana* y la *Enciclopedia Jurídica Omeba*.

verificar y establecer la comisión de la falta, dentro del cual el funcionario debe contar con todas las garantías para ejercer su derecho a la defensa. En el presente caso, el Estado afirma que no hubo destitución de los magistrados y que, por lo tanto, no cabe hablar de que fuera necesario un procedimiento ante juez natural, independiente e imparcial que permitiera el derecho a la defensa, ya que los magistrados no fueron acusados de incurrir en alguna causal prevista, por lo tanto tampoco debían ser notificados previamente, ni detalladamente sobre el procedimiento y las acusaciones en su contra, pues simplemente no las había. A base de lo anterior, el Estado alega que no se han violado los artículos 8 y 9 de la Convención Americana.

22. Alega también el Estado que no hay violación de los artículos 23 y 24 de la Convención Americana, puesto que todos los magistrados cesados tuvieron y tienen acceso a la función pública en condiciones de igualdad. Tan es así, afirma, que si lo hubiesen deseado habrían podido postular para integrar la nueva Corte Suprema. En tal sentido, explica que varios de los peticionarios postularon nuevamente y actualmente tres de ellos se encuentran ocupando la magistratura de la Corte Suprema y que otros más se encuentran ejerciendo cargos públicos. Finalmente, el Estado solicita que la petición se declare inadmisibile y se archive.

## ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

### A) Competencia de la Comisión *ratione personae*, *ratione materiae*, *ratione temporis* y *ratione loci*

23. Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH. La petición señala como presuntas víctimas a personas individuales, respecto a quienes Ecuador se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. En lo concerniente al Estado, la Comisión señala que Ecuador es un Estado parte en la Convención Americana desde el 28 de diciembre de 1977, fecha en que se depositó el instrumento de ratificación respectivo. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae*<sup>38</sup> para examinar la petición.

24. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por

---

38. Respecto de las siguientes presuntas víctimas: Ernesto Albán Gómez, Jorge Andrade Lara, Santiago Andrade Ubidia, José Julio Benítez Astudillo, Armando Bermeo Castillo, Eduardo Brito Mielles, Nicolás Castro Patiño, Teodoro Coello Vásquez, Alfredo Contreras Villavicencio, Arturo Donoso Castellón, Galo Galarza Paz, Luis Heredia Moreno, Estuardo Hurtado Larrea, Ángel Lescano Fiallo, Milton Moreno Aguirre, Galo Pico Mantilla, Hernán Quevedo Terán, Jorge Ramírez Álvarez, Carlos Riofrío Corral, Clotario Salinas Montaña, Armando Serrano Puig, José Vicente Troya Jaramillo, Rodrigo Varela Avilez, Jaime Velasco Dávila, Miguel Villacís Gómez y Gonzalo Zambrano Palacios.

cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que tuvieron lugar dentro del territorio de un Estado parte de dicho Tratado.

25. La CIDH tiene competencia *ratione temporis* por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que ocurrieron los hechos alegados en la petición.

26. Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae*, porque en la petición se denuncian violaciones a derechos humanos protegidos en la Convención Americana.

## **B) Otros requisitos para la admisibilidad de la petición**

### *Agotamiento de los recursos internos*

27. El artículo 46.1.a de la Convención Americana establece que la admisibilidad de las peticiones presentadas a la CIDH está sujeta al requisito de previa interposición y agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional, generalmente reconocidos. El preámbulo de la Convención Americana expresa que la protección internacional de dicho instrumento de naturaleza convencional es coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados. En ese sentido, la regla del previo agotamiento de los recursos internos permite al Estado resolver el problema según su derecho interno, antes de verse enfrentado a un proceso internacional, lo cual es especialmente válido en la jurisdicción internacional de los derechos humanos.

28. El requisito de agotamiento de los recursos internos establecido en el artículo 46 de la Convención Americana se refiere a los recursos judiciales disponibles, adecuados y eficaces para solucionar la presunta violación de derechos humanos. La Corte Interamericana ha establecido que cuando, por razones de hecho o de derecho, los recursos internos no estén disponibles a los peticionarios, estos están eximidos de la obligación de agotarlos.<sup>39</sup> Si el recurso interno está concebido de una manera tal que su ejercicio resulta prácticamente inaccesible para la presunta víctima, ciertamente no hay obligación de agotarlo para remediar la situación jurídica.

29. Con respecto al recurso de inconstitucionalidad, el artículo 277 de la Constitución ecuatoriana establece taxativamente los sujetos con legitimación activa para interponer dicha acción y los requisitos para su interposición. La Comisión Interame-

---

39. Corte IDH, Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (artículo 46(1), 46(2)(a) y 46(2)(b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párrafo 17.

ricana considera excesivos los requisitos de reunir las firmas de 1.000 ciudadanos que ejerzan o el de obtener un dictamen favorable del Defensor del Pueblo. A la fecha de los hechos, el trámite ante el Defensor del Pueblo carece de reglamentación, por lo cual no cuenta con un procedimiento ni plazos específicos. Por otra parte, el Estado tampoco presenta información respecto de la eficacia del recurso de inconstitucionalidad en otros casos de peticiones individuales, por lo que no ha suministrado información alguna que permita sustentar su idoneidad y eficacia para solucionar el presente asunto ante la jurisdicción interna. La CIDH considera además, fundado y no controvertido, el argumento de los peticionarios sobre la falta de eficacia que ha tenido en la práctica cualquier acción ante el propio Tribunal Constitucional, pues dicho órgano que ya se ha adelantado a determinar, en una resolución, su posición sobre la improcedencia de acciones contra la resolución del Congreso por la que habían sido cesados Hugo Quintana Coello y los demás magistrados. En suma, la acción de inconstitucionalidad no era un recurso interno que los peticionarios tuvieran que agotar antes de pedir la intervención de la Comisión Interamericana.

30. Por otra parte, se ha visto que el Estado sustenta que los peticionarios debían agotar el recurso contencioso-administrativo, que procede contra reglamentos, actos y resoluciones administrativas que vulneren un derecho o interés directo del demandante, o que lesionen derechos particulares, siempre que hayan sido adoptadas como consecuencia de alguna disposición general y que con ella se infringiera la ley en la cual se originan tales derechos. La Comisión considera fundado el argumento de la falta de eficacia de la vía contencioso administrativa, porque en última instancia tendría que haber sido resuelta por la Corte Suprema, compuesta por quienes reemplazaron a las presuntas víctimas. En consecuencia, los peticionarios tampoco tenían el deber de interponer o agotar en forma previa el recurso contencioso-administrativo antes de acudir al sistema interamericano.

31. Con relación al recurso de amparo y considerando la resolución emitida por el nuevo Tribunal Constitucional que impedía la interposición del recurso de amparo contra cualquier resolución del Congreso.

Establecer que para suspender los efectos de *una resolución parlamentaria*, entre ellas la 25-160 (...) por supuesta violación de la Constitución, en el fondo o en la forma, la única acción que cabe es la acción de inconstitucionalidad que debe proponerse ante el Tribunal Constitucional (..) y que cualquier recurso de amparo que se presentara en los Juzgados del país relacionado con la referida resolución, lo jueces deben rechazarla de plano e inadmitirla, pues en caso contrario se estaría despachando una causa contra la ley expresa, que acarrearía las acciones judiciales correspondientes.<sup>40</sup> (Énfasis agregado)

---

40. Resolución del Tribunal Constitucional adoptada en la sesión de 2 de diciembre de 2004.

32. La Comisión Interamericana considera que el Estado ecuatoriano no suministró a los peticionarios un recurso sencillo y efectivo para cuestionar las resoluciones del Congreso que consideraban violatorias de sus derechos humanos. Resulta aplicables al presente asunto la excepción al agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46.2.a de la Convención Americana.

#### *Plazo para presentar la petición*

33. Toda vez que se ha aplicado una de las excepciones previstas en el artículo 46(2), el requisito contemplado en el artículo 46.1.b no es aplicable al asunto. La petición fue presentada en diciembre de 2004, luego de que el Tribunal Constitucional se pronunciara sobre el único recurso que se podía interponer contra la resolución parlamentaria que destituyó a los peticionarios. La Comisión Interamericana considera que la petición fue interpuesta dentro de un plazo razonable, en los términos del artículo 32 de su Reglamento.

#### *Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacionales*

34. El artículo 46.1.b dispone que la admisión de las peticiones está sujeta a que la materia “no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional”, y en el artículo 47.d de la Convención se estipula que la Comisión no admitirá la petición que “sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por” la Comisión o por otro organismo internacional. En el presente caso, las partes no han esgrimido la existencia de ninguna de esas dos circunstancias de inadmisibilidad, ni ellas se deducen de los procedimientos.

#### *Caracterización de los hechos alegados*

35. La CIDH considera que los hechos alegados sobre el procedimiento por el cual los magistrados de la corte Suprema fueron cesados, de ser probados, pueden caracterizar violaciones de los artículos 8 y 25, en conexión con el 1.1 de la Convención.

36. En la presente etapa del procedimiento no corresponde establecer si se verifica alguna violación de la Convención Americana. A los fines de la admisibilidad, la CIDH debe limitarse a determinar si los alegatos exponen hechos que pueden caracterizar una violación a la Convención Americana, según estipula su artículo 47.b, y si la petición es “manifiestamente infundada” o sea “evidente su total improcedencia”, según el inciso c) del mismo artículo. El parámetro de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre el fondo del reclamo. En la presente eta-

pa debe realizarse una evaluación *prima facie* de carácter sumario que no implica un juicio previo o el adelanto de una opinión sobre el fondo. El Reglamento de la Comisión Interamericana establece etapas claramente diferenciadas para el estudio de la admisibilidad y del fondo de una petición, por lo que refleja la distinción entre la evaluación que debe realizarse, a fin de definir si una petición es admisible y la requerida para determinar si efectivamente se verifica la responsabilidad del Estado.

37. Los peticionarios alegan que su destitución es violatoria de varias disposiciones de la Convención Americana, incluidas las normas que garantizan el debido proceso, la tutela judicial efectiva y el principio de legalidad.

38. Los hechos alegados, que incluyen la destitución de los integrantes de la Corte Suprema sin que se los haya oído previamente y en un procedimiento no previsto por la Carta Magna de dicho país, de ser ciertos, constituyen violaciones al derecho de las víctimas a obtener protección judicial en el marco de un debido proceso legal, conforme a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. Asimismo, y considerando lo decidido por la Corte Interamericana en los casos Baena y Canese con respecto a la aplicación del artículo 9 de la Convención Americana.

(...) conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. Estos son los fundamentos de los principios de legalidad y de irretroactividad desfavorable de una norma punitiva.<sup>41</sup>

---

41. Corte IDH, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Párrafo 106; y Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párrafos 176 y 177.

39. La Comisión considera que de probarse que los magistrados fueron cesados por una causal no prevista en el ordenamiento jurídico y por una institución que no tenía competencia para hacerlo, se configuraría una violación del artículo 9 de la Convención. Todos los anteriores en conexión con el 1(1) y 2 del instrumento internacional citado.

40. Por otra parte, los peticionarios imputan al Estado la violación de sus derechos políticos garantizados en el artículo 23.1.c pues consideran que fueron impedidos de manera ilegítima y abrupta del ejercicio de las funciones para las que fueron designados de manera indefinida. Al respecto, la CIDH entiende que los alegatos no se refieren al acceso a la función pública, en los términos de la referida disposición convencional, sino al derecho a permanecer en ella.<sup>42</sup> La Comisión Interamericana estima que los alegatos expuestos por los peticionarios no tienden a caracterizar una posible violación del artículo 23 de la convención Americana.

41. Finalmente, alegan la violación del artículo 24 del instrumento, porque estiman que los magistrados fueron tratados de manera discriminatoria de conformidad con la percepción que el gobierno tenía sobre su afinidad política. La Comisión no encuentra elementos que permitan sustentar, en la etapa de fondo, que hubo discriminación, más allá de la mera afirmación de los peticionarios.

42. A base de los párrafos precedentes, la Comisión Interamericana considera que los alegatos se refieren a presuntas violaciones de los derechos al debido proceso y a la protección judicial consagrados en los artículos 8, 9 y 25 de la Convención Americana, en conjunto con los deberes generales de respeto y garantía establecidos en los artículo 1(1) y 2 del mismo instrumento internacional. Por otra parte, los hechos alegados no caracterizan la posible violación de los derechos protegidos en los artículos 23 o 24 de la Convención Americana, por lo que los respectivos alegatos no pueden ser considerados en la etapa de fondo.

## CONCLUSIONES

43. La Comisión Interamericana concluye que el presente asunto caso es admisible y que es competente para examinar el reclamo presentado por los peticionarios, en relación con la presunta violación de los artículos 8, 9 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con sus artículos 1.1 y 2. Por otro lado, concluye que los hechos alegados de los peticionarios, de ser ciertos, no constituyen posibles violaciones de los artículos 23 o 24 de la Convención Americana.

---

42. Ver, al respecto, Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional, (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs. Perú), Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 103.

44. Con fundamento en los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos y sin prejuzgar sobre el fondo de la cuestión,

**LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,**

**DECIDE:**

1. Declarar admisible la petición bajo estudio, en relación con los derechos reconocidos en los artículos 8, 9 y 25 de la Convención Americana con relación a los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.
2. Declarar inadmisibles los alegatos referentes a los artículos 23 y 24 de la Convención Americana.
3. Invitar a las partes a considerar la posibilidad de iniciar el procedimiento para llegar a una solución amistosa del caso y ponerse a su disposición partes para tal efecto.
4. Notificar esta decisión al Estado y al peticionario.
5. Publicar esta decisión e incluirla en el Informe Anual, a ser presentado a la Asamblea General de la OEA.