

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

**I. 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>1</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 habían sido legítimamente elegidos para el ejercicio de sus funciones, sin sujeción a periodo 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.

**II. TRÁMITE ANTE 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.

---

1 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.

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 doctores 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.

### **III. 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; las Asociaciones de Derechos Humanos; los Decanos de las Facultades de Jurisprudencia, Derecho y Ciencias Jurídicas y los miembros del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP), la Asociación Nacional de Directores de Periódicos, la Asociación Ecuatoriana de Canales de Televisión y la Asociación Ecuatoriana de Radiodifusión; 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; las centrales sindicales, organizaciones campesinas y los maestros y educadores organizados en la UNE y FENAPUPE; las organizaciones de los pueblos indios y afro-ecuatorianos del Ecuador; el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador y la Asociación de Municipalidades del Ecuador; y, las Cámaras de la Producción y Artesanía, 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 periodo 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 N°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 del 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>2</sup>.

---

2 Resolución Parlamentaria N° 25-181 publicada en el Registro Oficial N° 485, de 20 de diciembre de 2004.

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>3</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, sólo 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.

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 periodo de duración de los cargos de los magistrados de la Corte Suprema había concluido en enero de 2003.<sup>4</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

---

<sup>3</sup> Aprobada en sesión en Pleno y publicada en el registro oficial N° 477 de 8 de diciembre de 2004.

<sup>4</sup> 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 periodo de cuatro años, en virtud de las disposiciones de esta Constitución, permanecerán en el desempeño de sus funciones hasta enero del año 2003.

cargo.<sup>5</sup> 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 podrían 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 vulneren 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 hubieran sido 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>6</sup> En las dos primeras, se debe seguir un procedimiento con la finalidad de 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 era necesario un procedimiento ante juez natural, independiente e imparcial que permita 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. Con base en 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 de declare inadmisibile y se archive.

---

5 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, decláranse terminados los períodos para los que fueron designados los actuales magistrados 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].

6 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.

#### **IV. 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>7</sup> para examinar la petición.

24. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido 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 habrían ocurrido 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**

###### **1. 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 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, éstos están eximidos de la obligación de agotarlos.<sup>8</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 las los sujetos con legitimación activa para interponer

---

7 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 Varea Avilez, Jaime Velasco Dávila, Miguel Villacís Gómez y Gonzalo Zambrano Palacios.

8 Corte I.D.H., *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos* (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párrafo 17.

dicha acción y los requisitos para su interposición. La Comisión Interamericana considera excesivos los requisitos de reunir las firmas de 1000 ciudadanos que ejercieran o el de obtener un dictamen favorable del Defensor del Pueblo. A la fecha de los hechos, el trámite ante el Defensor del Pueblo carecía de reglamentación, por lo cual no cuenta con un procedimiento ni plazos específicos. Por otra parte, el Estado tampoco ha presentado 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 hubiera tenido en la práctica cualquier acción ante el propio Tribunal Constitucional, pues dicho órgano que ya se había 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 hubieran 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 de amparo, la CIDH observa que la resolución emitida por el nuevo Tribunal Constitucional impedía la interposición de tal recurso 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, los 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>9</sup>. (énfasis agregado)

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 consideran violatorias de sus derechos humanos. Resulta aplicable al presente asunto la excepción al agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46.2.a de la Convención Americana.

## **2. 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 podría 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.

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

---

<sup>9</sup> Resolución del Tribunal Constitucional adoptada en la sesión de 2 de diciembre de 2004.



34. El artículo 46.1.c 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.

#### **4. 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, podrían caracterizar violaciones de los artículos 8 y 25, en conexión con el 1.1 de la Convención Americana.

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 podrían 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 etapa 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 hubiera oído previamente y en un procedimiento no previsto por la Carta Magna de dicho país, de ser ciertos, constituirían 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, la CIDH debe considerar 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>10</sup>

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 podría configurar 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>11</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 permitirían sustentar en la etapa de fondo que hubo discriminación, más allá de la mera afirmación de los peticionarios.

42. Con base en 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.

## **V. 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 constituirían posibles violaciones de los artículos 23 o 24 de la Convención Americana.

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.

---

10 Corte I.D.H., *Caso Baena Ricardo y otros*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrafo 106; y *Caso Ricardo Canese*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrafos 176 y 177.

11 Ver, al respecto, Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 103.

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.

Dado y firmado en la ciudad de Washington D.C., a los 27 días del mes de febrero de 2007.  
(Firmado): Florentín Meléndez, Presidente; Paolo Carozza, Primer Vicepresidente; Víctor Abramovich, Segundo Vicepresidente; Clare K. Roberts, Evelio Fernández Arévalos, Paulo Sérgio Pinheiro y Freddy Gutiérrez, Comisionados.