

Quito, D.M., 4 de julio de 2018

Señor Doctor
Julio César Trujillo
Presidente
Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Transición
Ciudad.-

Señor Presidente,

El Observatorio de Derechos y Justicia (en adelante, "ODJ"), es una persona jurídica de derecho privado y sin fines de lucro, que desde el año 2014 trabaja activamente en la observancia, promoción y protección de derechos fundamentales en el Ecuador, en particular a aquellos relativos al acceso y ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. Nuestro trabajo se ha centrado en monitorear y denunciar posibles violaciones de derechos humanos generadas a partir de la actuación de las cortes nacionales y otras entidades con jurisdicción material¹.

En el presente informe, ODJ expondrá como la sistemática demora, por parte de la CC, en la tramitación de casos sometidos a su jurisdicción, tornó a ciertos recursos constitucionales de tutela de derechos humanos, en inefectivos. En así hacerlo, la CC incurrió en violaciones graves a los derechos a las garantías judiciales y a la tutela judicial efectiva, garantizados no solo en la Constitución, sino además en los tratados internacionales que son vinculantes para el Estado, y en los estándares jurisprudenciales que el Estado debe cumplir en virtud del principio del control de convencionalidad.

Además, ODJ quiere aprovechar esta oportunidad, para poner en conocimiento del distinguido Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCCT), sobre las denuncias que en marzo de 2017 esta corporación presentó al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en el marco del Examen Periódico Universal a Ecuador². En particular, nos referiremos a: 1. La desnaturalización de la acción de protección, usada como medio de tutela de inexistentes

¹ Para más información, visitar la página web del ODJ: <http://www.derechosyjusticia.org/observatorio-de-derechos-y-justicia-2/>.

² Revisar el informe completo en: <http://www.fundamedios.org/sociedad-civil-envio-16-informes-para-el-examen-periodico-universal-de-ecuador-2017/>.

derechos del Estado, sus instituciones o sus agentes; 2. la utilización de la acción de protección como un medio de restricción por las gestiones ciudadanas de fiscalización y crítica al gobierno; 3. La falta de legitimación activa de ciertas instituciones públicas para interponer acciones de protección y extraordinarias de protección en detrimento de derechos de individuos y grupos, y; 4. la inobservancia de cumplir con el control de convencionalidad por parte de los administradores de justicia constitucional, violando derechos fundamentales relacionados a la facultad de fiscalizar a la función pública.

Esperamos que este análisis, sirva de insumo para evaluar la gestión de la Corte Constitucional del Ecuador por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCT), con respecto a la forma en la que la CCE cumplió sus funciones.

I. MARCO JURÍDICO APLICABLE A ECUADOR, RELATIVO A LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y SU EFECTIVIDAD, CON ESPECIAL ATENCIÓN A LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN (AMPARO).

a. Las obligaciones del Ecuador con respecto a garantizar recursos judiciales efectivos, con especial atención a las garantías constitucionales de derechos.

1. El derecho a la tutela judicial efectiva está consagrado en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos que ha ratificado el Ecuador. En particular, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (en adelante, “CADH”) el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, “PIDCPs).
2. De acuerdo a la jurisprudencia regional e internacional sobre la materia, las obligaciones del Estado para respetar y garantizar estos derechos tienen tres aristas: 1. que el ordenamiento jurídico interno del Estado establezca legalmente mecanismos judiciales para atender diferentes situaciones jurídicas que versen sobre la tutela de un derecho; 2. que además, estos mecanismos estén especial y adecuadamente diseñados para solucionar la situación jurídica en particular, y; 3. que adicionalmente, sean capaces de dar los resultados para los cuáles fueron diseñados.³ Para la jurisprudencia vinculante al Ecuador en materia de derechos humanos, el derecho al debido proceso está condicionado a la posibilidad del individuo de contar con una tutela judicial efectiva, visibilizándose así el carácter integral y complementario de ambos derechos⁴.

³ Ver, al respecto: Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Párr. 62-66. Igualmente, ver CDH. Observación General No. 31: Observación General 31 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La índole de la Obligación Jurídica General Impuesta a los Estados Partes en el Pacto; párr. 15.

⁴ Al respecto, ver el voto razonado del Juez Antonio Cancado Trinidad, en el caso Lopez Álvarez v. Honduras.

3. En este sentido, la efectividad de un recurso judicial radica no solo en su existencia formal dentro del ordenamiento jurídico, sino en la posibilidad real que tiene de dar los efectos para los que fue diseñado. Así, de acuerdo a la jurisprudencia interamericana y del CDH, un recurso, aun existiendo y siendo idóneo para solucionar una situación jurídica concreta, no se considerará efectivo cuando por situaciones relativas al caso específico, por situaciones sistemáticas de denegación de justicia⁵ o del sistema de justicia del mismo, no surtan los efectos para los cuales fueron diseñados⁶.
4. La posibilidad de que un recurso surta los efectos deseados está además relacionado con el tiempo en el cual los tribunales conocen, tramitan y deciden las causas puestas en su conocimiento. Esto, en la jurisprudencia internacional se conoce como el estándar del “plazo razonable”⁷, la posibilidad de practicar pruebas y que éstas sean correctamente evaluadas por el juzgador, y el hecho de que los jueces observen, al momento de decidir, los estándares internacionales en materia de derechos humanos que derivan no solo del texto de los tratados, sino de la interpretación que las cortes y órganos de protección de derechos humanos ha dado sobre los mismos. A esta obligación se le conoce como “control de convencionalidad”⁸.
5. Finalmente, la jurisprudencia vinculante para el Ecuador en materia de garantías judiciales y debido proceso, ha resaltado el carácter fundamental que tienen los recursos constitucionales en el cumplimiento de la obligación general de garantía que el Estado tiene con respecto a los derechos humanos. En este aspecto, se ha sostenido que el recurso de amparo (que en nuestra legislación se llama “acción de protección”) es el recurso idóneo y efectivo para la tutela de todos los derechos humanos que el Ecuador debe respetar y garantizar⁹.

b. Marco Jurídico Ecuatoriano que regula las garantías constitucionales para tutelar derechos fundamentales: la acción de protección y la acción extraordinaria de protección.

6. La Constitución de Montecristi, vigente desde octubre de 2008, estableció diversas garantías jurisdiccionales, cuya finalidad era “la protección eficaz e inmediata de los

⁵ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Párr.. 62-66

⁶ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Párr.. 62-66. Igualmente, ver CDH. Observación General No. 31: Observación General 31 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La índole de la Obligación Jurídica General Impuesta a los Estados Partes en el Pacto; párr. 15.

⁷ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil, 2010. Párr. 256.

⁸ Corte IDH. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154. Párr. 124.

⁹ Corte IDH. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9. Párr. 23.

derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación”. Las garantías consagradas en la Constitución para la tutela de derechos fundamentales, por tanto, están concebidas para la protección de facultades inherentes a personas o grupos humanos, en exclusión de personas jurídicas, morales, instituciones públicas o cualquier ente que no detente dicha calidad. Esto es consecuente con la jurisprudencia internacional relativa la imposibilidad de que personas jurídicas sean titulares de derechos fundamentales.

7. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), dispone en el artículo 9 indicando que “(...) Las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y esta ley, podrán ser ejercidas: a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; y, b) Por el Defensor del Pueblo”.
8. Por un lado, la acción de protección (APr) se establece como el recurso idóneo y efectivo para la tutela de derechos consagrados en la Constitución e incorporados, vía ratificación de tratados internacionales, dentro del bloque de constitucionalidad. El artículo 88 de la CRE consagra la posibilidad de interponer esta acción para acciones provenientes del poder público o particulares cuando se violen derechos humanos fundamentales.
9. Con respecto a la legitimación pasiva de la APr, el artículo 41 de la LOGJCC señala que la acción de protección se interpondrá contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías. 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías. 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicios públicos impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; c) Provoque daño grave; d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo. 5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona.
10. Por otro lado, la acción extraordinaria de protección (AEP), que fue diseñada para la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución¹⁰.

¹⁰ LOGJCC, artículo 58.

II. VIOLACIONES AL PRINCIPIO DEL PLAZO RAZONABLE: TORNANDO LOS RECURSOS CONSTITUCIONALES EN INEFECTIVOS.

11. Como se indicó anteriormente, la existencia de recursos idóneos para tutelar derechos humanos no es suficiente para demostrar que un Estado ha otorgado, en el marco de casos específicos, un pleno acceso a la justicia y que se han observado las garantías procesales debidas. Así, un recurso que existe y que es idóneo puede tornarse inefectivo, cuando por ciertas condiciones del contexto del país o del caso en concreto, no logra arrojar los resultados para los cuales fue diseñado¹¹.
12. En particular, un recurso se torna inefectivo cuando los jueces y tribunales se han demorado excesivamente en tramitarlo y resolverlo. Esto es lo que se conoce como la obligación estatal de resolver en un “plazo razonable”, y es un principio consagrado en la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos.
13. El artículo 8.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (“CADH”), dispone que, “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Por su parte, el artículo 25 de ese mismo tratado, establece que “(...)toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.
14. Así, por un lado, el artículo 8 dispone todas las garantías necesarias y básicas para asegurar el debido proceso, mientras que el 25 establece una obligación de asegurar que toda persona pueda acceder a un juez o autoridad competente para determinar el sentido y alcance de estos derechos, a la luz de la obligación general de garantizar derechos establecida en el artículo 1.1 de la CADH.
15. En igual sentido, el artículo 4.1 de la LOGJCC, dispone que, “en todo procedimiento constitucional se respetarán las normas del debido proceso prescritas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”. Por lo tanto, los estándares derivados del SIDH para determinar el sentido y alcance de lo que constituye el “plazo razonable” serán los aplicables en el marco de los procesos constitucionales de tutela de derechos o de control de constitucionalidad a cargo de la CC bajo examen.

¹¹ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Párr.62-66.

16. Por su parte, el artículo 4, numeral 11.b de la LOGJCC, dispone que en los procesos constitucionales se debe “limitar el proceso a las etapas, plazos y términos previstos en la ley, evitando dilaciones innecesarias”. Finalmente, el artículo 8.1 de esa misma norma dispone que, “(...) el procedimiento será sencillo, rápido y eficaz”. En este sentido, es posible afirmar que el respeto por el debido proceso pasa, en parte, por la posibilidad del actor de que su petición sea resuelta en un tiempo adecuado.
17. Así, el principio del “plazo razonable” ha sido desarrollado por la jurisprudencia interamericana en materia de derechos humanos desde sus primeras decisiones contenciosas y consultivas, y ha establecido que este concepto se refiere al derecho que tienen todas las personas de que las cuestiones sometidas a consideración de las cortes – especialmente aquellas que versan sobre el sentido y alcance de sus derechos- sean resueltos prontamente. En este sentido, la obligación de todo tribunal nacional de resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción en un plazo razonable “(...) debe comprender todo el procedimiento, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse”¹². Asimismo, ha indicado que “el proceso termina cuando se dicta sentencia definitiva y firme en el asunto, con lo cual se agota la jurisdicción”¹³. Así, se ha dicho que “(...) la inobservancia por parte de las cortes de resolver un asunto en un plazo razonable, “(...) constituye en sí mismo una violación a las garantías judiciales”¹⁴.
18. En todo caso, se ha reconocido que la determinación de lo que constituye un “plazo razonable” debe hacerse caso por caso, y que no pueden establecerse definiciones taxativas o rígidas para el mismo. Así, la Corte IDH (citando a su par en Europa), ha determinado tres criterios a observarse para determinar si se ha cumplido o no la obligación estatal de resolver un asunto en un “plazo razonable”¹⁵.
19. Asimismo, la jurisprudencia interamericana ha esgrimido criterios para interpretar la obligación de resolver en un plazo razonable en materia de procesos de tutela y garantía de derechos humanos. Por ejemplo, en el caso del *“Tribunal Constitucional v. Perú”*, indicó, con respecto al recurso de amparo que éstos “(...)resultan ilusorios si en la tramitación de éstos se incurre en un retardo injustificado de la decisión”¹⁶. Así, es posible afirmar que la celeridad en la resolución de una cuestión es de especial relevancia en el

¹² Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35. Párr. 70-71.

¹³ Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35. Párr. 70-71.

¹⁴ Corte IDH. Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94; párr. 145.

¹⁵ Corte IDH. Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30; párr. 70.

¹⁶ Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de enero de 2001, párrafo 93.

marco de los procesos constitucionales de tutela de derechos humanos, siendo más exigible en estos procesos esa garantía, que en aquellos de carácter ordinario¹⁷. En palabras del ex juez de la CortelDH Antonio Cançado Trindade, “(...) el proceso no es un fin en sí mismo, sino un medio para la realización de la justicia”¹⁸.

a. Formas de calcular el “plazo razonable”, de acuerdo a la jurisprudencia interamericana en materia de derechos humanos.

20. Como se dijo, desde su primera decisión contenciosa en la materia, en el caso “Genie Lacayo”, la CortelDH ya indicó que cada proceso, dependiendo de su naturaleza y complejidad, tendrá un concepto de “plazo razonable” distinto a otros de diferente índole. De acuerdo a lo establecido en el caso Suárez Rosero v. Ecuador, el plazo debe empezar a contarse a partir del primer acto procesal que se efectúe¹⁹, o cuando la autoridad judicial toma conocimiento del asunto a resolverse²⁰. Por otro lado, el plazo termina de contarse “con la sentencia definitiva en cada proceso”²¹.
21. En todo caso, a la hora de analizar el cumplimiento de las funciones de la CC, es necesario atender a la naturaleza de los procesos sometidos a su examen, y su finalidad: la protección y garantías de los derechos humanos consagrados en la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos. En este sentido, es posible afirmar que, dada la naturaleza tutelar de las garantías constitucionales, y de los procesos que derivan de las mismas, el “plazo razonable” aplicable en los casos de esta índole deberá ser breve, no pudiendo extenderse injustificadamente por meses, mucho menos por años. Esto responde al hecho de que los recursos disponibles en la LOGJCC deben impulsarse en consonancia con su efecto útil, es decir, deben dar los resultados para los que fueron diseñados. Difícilmente podríamos afirmar que un recurso que tiene como finalidad prevenir, identificar y proteger ante posibles violaciones de derechos humanos dan un resultado cierto, si su tramitación tarda años en llevarse a cabo.

¹⁷ Cfr. Salmón, E. y Blanco, C. “El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Publicado en 2012. Disponible en: http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/derecho_al_debido_proceso_en_jurisprudencia_de_corte_interamericana_ddhh.pdf.

¹⁸ Corte IDH. Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144. Voto concurrente del *Juez Cançado Trindade*.

¹⁹ Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35.

²⁰ Corte IDH. Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114.

²¹ Cfr. Salmón, E. y Blanco, C. “El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Publicado en 2012. Disponible en: http://idehpucp.pucp.edu.pe/images/publicaciones/derecho_al_debido_proceso_en_jurisprudencia_de_corte_interamericana_ddhh.pdf.

b. Criterios para determinar la violación al plazo razonable desde la jurisprudencia de la CortelDH, aplicables al momento de evaluar el desempeño de funciones de la CC:

22. Como se dijo, la CortelDH, desde su primera decisión contenciosa en la materia, pudo establecer que si bien no es posible establecer tiempos o calendarios fijos para la determinación del plazo razonable, sí se pueden establecer criterios para evaluar si las autoridades que han conocido un caso han respetado el principio de resolver dentro de un plazo razonable, a saber: la complejidad del asunto, el impulso por parte del Estado, la actividad procesal del interesado, y el nivel de afectación que el retraso tuvo en el ejercicio de los derechos de los accionantes.

i. La complejidad del asunto:

23. Se refiere a que la naturaleza del asunto, la complejidad del asunto, y otros factores como la extensión de las investigaciones y la amplitud de las pruebas debe considerarse al momento de determinar qué tan complejo es un asunto. Por ejemplo, ciertos casos de naturaleza penal podrían revestir mayor complejidad, mientras que otros, de naturaleza distinta podrían resolverse sin mayores contratiempos. En todo caso, no es suficiente, a la hora de determinar la naturaleza de un proceso, la sola invocación por parte del Estado o sus agentes de que se trató de un proceso complejo no es suficiente para determinar esa calidad. Otros factores, descritos a continuación, deben también tomarse en cuenta.

ii. El impulso por parte del Estado:

24. La forma y el tiempo en el que las autoridades judiciales impulsan un proceso desde el momento que llega a su conocimiento es fundamental al momento de entender su observancia del principio del plazo razonable. Al respecto, desde el caso Velázquez Rodríguez ya indicó la CortelDH que estos deberes de impulso con miras a resolver adecuadamente una cuestión puesta en su conocimiento, exige que “(...)debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad”²².

25. Además, al momento de evaluar la conducta de las autoridades judiciales, es fundamental determinar el nivel de independencia e imparcialidad de otros órganos del poder público u otras partes procesales. De lo contrario, difícilmente puede afirmarse que sus gestiones responden a un compromiso serio de buscar verdad, justicia y

²² Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Párr.177.

reparación, sino más bien podría responderse a la mera necesidad de cumplir con formalidades legales, sin que se pretenda en realidad llegar a una solución del asunto²³.

iii. *La actividad procesal del interesado:*

26. Debe observarse, además, las gestiones que el interesado a realizado, en el marco de las normas correspondientes a cada proceso, en el sentido de si ha contribuido al impulso del mismo, o si, por el contrario, ha incurrido en acciones que han obstaculizado o entorpecido su desarrollo adecuado. Así, por ejemplo, no basta con intentar un recurso mediante la presentación de una acción, pues además se requiere que el interesado presente pruebas y documentos, se presenta a audiencias y presente recursos de apelación en la forma y plazos establecidos para tal efecto en la Ley.

iv. *El grado de afectación en el ejercicio de derechos del interesado producido por la demora en resolver.*

27. A partir de la sentencia del caso Valle Jaramillo y otros v. Colombia²⁴, la CorteIDH esgrimió un cuarto estándar jurisprudencial a considerarse al momento de evaluar el cumplimiento con el plazo razonable, que se refiere a la afectación o impacto que el retraso tiene, en la práctica, en la posibilidad del interesado en ejercer sus derechos.

28. Al respecto, el Juez interamericano Sergio García Ramírez indicó, en el voto razonado del caso mencionado anteriormente, que “(...)es posible que [el retraso] incida de manera poco relevante sobre [la situación del interesado]; si no es así, es decir, si la incidencia crece, hasta ser intensa, resultará necesario, en bien de la justicia y la seguridad seriamente comprometidas, que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que en breve tiempo –‘plazo razonable’-- se resuelva la situación del sujeto, que ha comenzado a gravitar severamente sobre la vida de éste. La afectación debe ser actual, no meramente posible o probable, eventual o remota²⁵.”

c. *Análisis de la gestión de la CC con respecto al deber de respetar un plazo razonable, de acuerdo a los estándares interamericanos en la materia:*

29. La gestión de la CC ha sido cuestionada permanentemente por la falta de celeridad con la que ha resuelto asuntos puestos su consideración, sobre todo en cuestiones de alto interés público o que revestían de un interés especial para el gobierno anterior²⁶. En este

²³ Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182; párr. 77.

²⁴ Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192.

²⁵ Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192. Voto Razonado del Juez Sergio García Ramírez.

²⁶ El Universo. “Corte Constitucional se renueva entre las quejas por sus “demoras”. Publicado el 25 de octubre de 2015. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/10/25/nota/5202500/corte-constitucional-se-renueva-quejas-sus-demoras>.

sentido, medios de comunicación, activistas y organizaciones de la sociedad civil han venido denunciando que la CC tenía por lo menos 1000 causas pendientes de resolver²⁷. De acuerdo a un sector considerable de la opinión pública, esa demora se debió, principalmente, a la existencia de un “alineamiento” entre la CC y el gobierno del ex presidente Correa, que desembocaba en una tramitación lenta y hasta discrecional de ciertos casos, dependiendo de los intereses políticos del gobierno anterior o sus agentes²⁸.

30. Esta falta de celeridad en la tramitación de casos de alto interés nacional, se evidenció especialmente en el marco de la tramitación de acciones de inconstitucionalidad, que si bien no son propiamente “recursos”, sí son mecanismos judiciales idóneos y efectivos que están a disposición de la ciudadanía, y por lo tanto, la presentación de este tipo de acciones por parte de personas o grupos, activa de manera automática los derechos y garantías al debido proceso y al plazo razonables que hemos desarrollado en la sección anterior, especialmente tomando en cuenta que la resolución de estos casos tiene un impacto en la interpretación del sentido y el alcance de varios derechos ciudadanos, como los de participación política, salud, medio ambiente, entre otros. De acuerdo a la información disponible en el Observatorio de Justicia Constitucional, se ha determinado que las acciones de inconstitucionalidad se tramitan en un promedio de mil días, mientras que las acciones de protección tienen un promedio de resolución de 2100 días²⁹
31. Para empezar, es importante destacar que los plazos para la tramitación de los recursos disponibles en la LOGJCC, se encuentran especificados en esa norma. Así, La Corte Constitucional a través de la Sentencia 001-13-SCN-CC que contiene reglas interpretativas jurisprudenciales, dispuso que la consulta de norma o control concreto de constitucionalidad, es un proceso sujeto a admisión, por lo tanto le corresponde a la Sala de Admisión (integrada por 3 juezas o jueces que actúan de manera rotativa y son designados previo sorteo efectuado en el Pleno) conocer y calificar sobre la admisibilidad de la misma, una vez sorteado el proceso, se remitirá al juez ponente para que elabore una ponencia de admisión que será puesta a consideración de la Sala, la que se pronunciará admitiendo o inadmitiendo la consulta.

²⁷ El Comercio. Corte Constitucional tiene más de 1000 causas pendientes. Publicado el 16 de abril de 2018. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/corteconstitucional-casospendientes-jueces-expedientes-contraloria.html>.

²⁸ Plan V. Los Pecados Capitales de la Corte Constitucional. Publicado el 21 de mayo de 2018. Disponible en: <http://www.planv.com.ec/historias/politica/pecados-capitales-la-corte-constitucional>.

²⁹ Ver, al respecto: http://www.uasb.edu.ec/web/observatorio-de-justicia-constitucional-del-ecuador/corte-2015/-/asset_publisher/oTCq4wJIWfif/content/promedio-en-dias-de-duracion-por-tipo-de-recursos-2?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.uasb.edu.ec%2Fweb%2Fobservatorio-de-justicia-constitucional-del-ecuador%2Fcorte-2015%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_oTCq4wJIWfif%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1.

32. Existe discrepancia con respecto al plazo que tiene la CC para resolver acciones de inconstitucionalidad. Así, la LOGJCC, dispone, para este proceso, 15 días para admisibilidad, 10 días más para la audiencia de presentación de argumentos, 15 días para presentar el proyecto, 5 días para audiencias, veinte más para recabar criterios, y 15 días más para tener un proyecto de sentencia. Luego, hay un plazo de 10 días para que publicación, después de presentadas observaciones de los miembros de la Corte. Estamos entonces, hablando de un plazo para resolver de alrededor de 60 días, sin que exista certeza sobre esto.
33. Por su parte, el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, dispone: “que las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido. En consecuencia, cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, la que en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días resolverá sobre la constitucionalidad de la norma.
34. En este sentido, y tomando en cuenta que el plazo establecido en las normas competentes establecen un tiempo no determinado de entre 45 días y tres meses, nos disponemos a analizar algunos casos que consideramos emblemáticos para ilustrar la demora injustificada por parte de la Corte Constitucional, con respecto a casos emblemáticos:

Caso	Numero de caso	Tipo de Acción	Estado	Fecha de ingreso	Fecha de Resolución	Meses en trámite
Ley de Minería	011-13-SIN-CC; 0048-11-IN	Acción de Inconstitucionalidad	Resuelta	ene-09	mar-10	15
Ley Orgánica de Educación Superior	019-11-IN	Acción de Inconstitucionalidad	Sin Estado de Admisión	feb-16	may-18	27
Ley Orgánica de Salud	0048-14-IN	Acción de Inconstitucionalidad	En Tramite	oct-14	pendiente	45
Reglamento Ley de Comunicación	0007-15-IN	Acción de Inconstitucionalidad	Resuelta	mar-15	pendiente	40
Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia	0028-15-IN	Acción de Inconstitucionalidad	En Tramite	abr-15	pendiente	36
Ley Notarial	007-16-IN	Acción de Inconstitucionalidad	En Tramite	ene-16	pendiente	31
Reglamento para el Subsistema de Interceptación de Comunicaciones o Datos Informáticos	0077-16-IN	Acción de Inconstitucionalidad	En Tramite	abr-16	pendiente	27
Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles	006-17-IN	Acción de Inconstitucionalidad	En Tramite	ene-17	pendiente	19
Ley orgánica de Movilidad Humana	0064-17-IN	Acción de Inconstitucionalidad	En Tramite	dic-17	pendiente	5
Decreto 016/739	0056-09-IN; 0016-13-IN; 0019-13-IN; 0020-13-IN; 0025-13-IN; 0018-10-IN; 0038-17-IN	Acción de Inconstitucionalidad	En Tramite	ago-13	pendiente/ya no procede	48
Decreto 813	003-13-SIN-CC; 0042-11-IN; 0043-11-IN; 0045-11-IN	Acción de Inconstitucionalidad	Resuelta	ago-11	ene-14	16

35. Como se puede ver, de la muestra que hemos analizado, todas las acciones de inconstitucionalidad interpuestas tienen una demora en su tramitación que excede enormemente los plazos para una resolución final que se infiere desde las disposiciones del procedimiento de la LOGJCC sobre la acción de inconstitucionalidad.
36. Entendemos, que el carácter especial que revisten las acciones de inconstitucionalidad para la determinación del sentido y alcance de los derechos constitucionales, y de las correlativas competencias del Estado, con sus límites, así como del mantenimiento del orden constitucional en el Ecuador, exige que éstos sean resueltos en un plazo razonable, que, en todo caso, no podría exceder de un tiempo de un año, asumiendo que ciertos casos hubieran contenido algún tipo de complejidad. Sin embargo, esta naturaleza, y las implicaciones para el régimen constitucional y la vigencia de los derechos humanos, haría suponer que una norma de carácter inconstitucional no podría permanecer vigente en el ordenamiento por años indefinidos.
37. En este sentido, creemos posible afirmar que el hecho de que en la mayoría de casos analizados, la CC haya tardado entre uno y cuatro años en iniciar la tramitación o resolverlos, y tomando en cuenta que algunas de estas acciones no han superado el análisis de admisibilidad de la Corte, supone una violación sistemática y reiterada de su obligación constitucional, legal y convencional de resolver todo asunto planteado en un plazo razonable. En todo caso, corresponderá a la CC, en el marco de la presentación de información dentro de la evaluación realizada, demostrar si en alguno de estos casos esa demora se debió a circunstancias de extrema complejidad del caso, o fue atribuible a una inacción u obstrucción por parte de los interesados.

III. LA DESNATURALIZACIÓN DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN Y LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN.

a. La acción de protección es utilizada para tutelar inexistentes “derechos fundamentales del Estado” del Estado, y para blindar a funcionarios públicos de la fiscalización y escrutinio público.

38. Se ha observado que la AP_r ha sido utilizada, en años recientes, de una manera incompatible con el fin y objetivo para el cual fue diseñada: la tutela de derechos humanos de individuos y grupos en Ecuador. Ello ha llevado a “desnaturalizar” el recurso y convertirlo en instrumento de blindaje de funcionarios e instituciones públicas, e incluso como mecanismo de persecución de quienes son críticos o se oponen al gobierno del presidente Correa.
39. Así, a partir del año 2012 se instauró una práctica donde ciertas instituciones públicas invocan “derechos” que son de exclusiva titularidad de individuos y grupos para

interponer acciones de protección contra personas, medios y grupos que han ejercido actos de fiscalización a sus gestiones, ejercicio legítimo del derecho a la libre expresión, o son críticos con el gobierno.

40. En noviembre de 2012, la Secretaría de la Presidencia de la República interpuso una acción de protección contra Diario La Hora³⁰, un medio impreso cuya línea editorial es crítica con el gobierno. En sus alegatos, la Secretaría sostuvo que la reproducción por parte del medio de un estudio sobre gasto público “(...) ha causado un grave perjuicio contra la Administración Pública y la Función Ejecutiva, colocando en estado de indefensión a los mismos frente al poder de este medio de comunicación, y violentando gravemente nuestro derecho constitucional establecido en el numeral 7 art. 66 de la Constitución...”³¹ (subrayado no es del original). En su sentencia, el juez Vigésimo Primero de lo Civil, actuando en funciones constitucionales, aceptó la acción de protección, indicando que la publicación controvertida “(....viola el derecho y la garantía de rectificación con los mismos perjudicados en la formulación del artículo 66.7 de la Constitución (...))”³². Sostuvo además que “(...el alcance de la violación de estos derechos es grave, puesto que el acto impugnado [el artículo], han impedido su vigencia de manera definitiva (...))”³³. El resultado de esta acción fue la obligación del medio de rectificar el contenido de una información que no era de su autoría, y que, además, por versar sobre asuntos de interés público, era un discurso legítimo y protegido por el derecho a la libertad de expresión.
41. En igual sentido, otras acciones de protección han sido desechadas, mediante un análisis que privilegia “derechos” de funcionarios públicos, y deja en situación de desprotección a individuos y activistas que legítimamente reclaman la tutela de derechos. Por ejemplo, en 2015 el vocero del colectivo “Yasunidos”, Pablo Piedra, presentó una acción de protección contra el Vicepresidente de la República Jorge Glass, y contra la Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM). La acción buscaba recibir una disculpa pública por el hecho de que el señor Piedra había sido descalificado con adjetivos insultantes en uno de los “Enlaces Ciudadanos” que se emite cada sábado desde el Ejecutivo. La acción fue

³⁰ Ver, por ejemplo: Ecuavisa: “Gobierno plantea acción de protección contra Diario La Hora”. Publicado el 7 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.ecuavisa.com/noticias/nacionales/65971-gobierno-plantea-accion-de-proteccion-contr-el-diario-la-hora.html>; Fundamedios. “Acciones de protección: ¿Garantizan derechos del Estado o de los ciudadanos?”. Publicado el 30 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/acciones-de-proteccion-en-ecuador-garantizan-derechos-del-estado-o-de-los-ciudadanos/>; El Universo. “Gobierno pide a La Hora que no informe sobre acción

³¹ Sentencia del Juez Vigésimo Primero de Pichincha, de 12 de noviembre de 2012. Disponible en: http://lahora.com.ec/frontEnd/images/objetos/Sentencia_La_Hora.pdf.

³² Sentencia del Juez Vigésimo Primero de Pichincha, de 12 de noviembre de 2012. Disponible en: http://lahora.com.ec/frontEnd/images/objetos/Sentencia_La_Hora.pdf.

³³ Sentencia del Juez Vigésimo Primero de Pichincha, de 12 de noviembre de 2012. Disponible en: http://lahora.com.ec/frontEnd/images/objetos/Sentencia_La_Hora.pdf.

desechada en primera y segunda instancia³⁴, bajo el argumento de que “(...)el señor Vicepresidente de la República del Ecuador ejercio la potestad pública de réplica, información y expresión en uno de los enlaces ciudadanos que justamente es un espacio comunicacional que usa el gobierno para informar a la ciudadanía, utilizándolo en esa ocasión para desvirtuar [las afirmaciones del vocero de Yasunidos]. Por lo que a consideración del suscrito juzgador el ejercicio de esta réplica por parte del legitimado pasivo (Vicepresidente) no limita ni limita en ningún momento la libertad de expresión u opinión expuesto en el art 66.6 (...)”³⁵.

42. En abril de 2015, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), una institución pública de carácter descentralizado, presentó una APPr contra la Federación Ecuatoriana de Fútbol (FEF)³⁶, por no proporcionar información sobre casos de suplantación de identidad de ciertos futbolistas³⁷. Ello, a pesar de que la FEF no es una institución pública ni una particular “brindando servicios públicos o de interés público”, como requiere la CRE y la LOGJCC.
43. Finalmente, en agosto de 2016 el Presidente Rafael Correa presentó una acción de protección en contra de en contra de 5 ciudadanos que integran el Consejo de Disciplina de la Armada Nacional que resolvió inadmitir el trámite de sanción contra el Capitán Edwin Ortega y otros miembros de las Fuerzas Armadas quienes habrían contestado a un correo electrónico del Presidente, indicándole su rechazo a su gestión y a las propuestas sobre la seguridad social del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. En su demanda, el presidente alegó la respuesta de los militares había puesto en riesgo su derecho a la seguridad jurídica, pues no se respetó el hecho de que, a su criterio, él es comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. La jueza que conoció la causa otorgó la acción, ordenó que se conforme un nuevo Consejo de Disciplina, y Ortega fue sancionado a diez días de privación de libertad³⁸. En este caso, la acción de protección se activó por el cargo público del presidente y no en su calidad de individuo, ciudadano o persona, en contra de otra institución pública, convirtiéndose en un mecanismo de control y hasta

³⁴ La acción de protección no admite la posibilidad de apelar de las decisiones de la Corte Provincial (segunda instancia).

³⁵ Unidad Judicial de Tránsito de Pichincha. Juicio Especial 17460201500542. Piedra Vivar Pablo Arturo contra Secretaría Nacional de Comunicación de la Presidencia de la República, Alvarado Espinel Fernando y Glass Espinel Jorge, Vicepresidente de la República. Sentencia Notificada el 23 de abril de 2015.

³⁶ La FEF es una persona jurídica de derecho privado que se encarga de organizar torneos entre clubes de fútbol locales, partidos internacionales, y la participación de la selección de fútbol ecuatoriana en torneos internacionales. Más información disponible en: <http://www.ecuafutbol.org/web/index.php>.

³⁷ Estadio. Interponen acción de protección en contra de la Ecuatoriana. Publicado el 4 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.estadio.ec/articulo/futbol-nacional/interponen-accion-de-proteccion-en-contra-de-la-ecuatoriana>; El Universo. Xavier Burbano: Presumimos que habría un director técnico que estaría involucrado. Publicado el 7 de abril de 2016. Disponible en: http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818799492.

³⁸ Ver, en este sentido: <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/12/07/nota/5942050/capitan-ortega-cumple-ayer-sancion-disciplinaria>.

fiscalización entre entes públicos, y no de tutela de derechos³⁹. A nivel de Corte Provincial, la negativa de conceder acción de protección fue afirmada⁴⁰,

44. Si bien en principio, las acciones de protección son tramitadas ante cualquier juez de toda materia, y que la vía se agota ante la Corte Provincial, no es menos cierto que, de acuerdo al artículo 25 de la LOGJCC, la CC tiene facultades de revisión sobre las mismas, por la gravedad o trascendencia del asunto, o en casos donde no existía jurisprudencia previa. Los casos mencionados, a pesar de versar sobre posibles violaciones a derechos humanos, aún sin existir precedentes, y a pesar de que eran casos trascendentales y relevantes en la opinión pública ecuatoriana, no fueron revisados, por la CC. Si bien la revisión es una potestad discrecional, creemos que, ante fallos de cortes inferiores que claramente violaban derechos consagrados en la constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos, era una obligación de la CC, como principal garante de la constitucionalidad en el país, y tomando en cuenta las obligaciones derivadas del control de convencionalidad, hacer esa revisión, y tomar decisiones consonantes con esos derechos.

b. La acción extraordinaria de protección se convirtió en un mecanismo para tutelar intereses de gobierno, en casos que son de alto perfil político.

45. También se han admitido a trámite acciones extraordinarias de protección que buscaban tutelar derechos de personas jurídicas, en contradicción a lo indicado por el CDH en la Observación General No. 31, y por la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC22-16, donde sostienen que los derechos fundamentales y los mecanismos diseñados para protegerlos amparan a individuos y grupos, excluyendo de este marco a personas morales o fictas⁴¹.
46. Se han observado varios casos donde la Fiscalía General del Estado (FGE) ha interpuesto AEP en casos donde los jueces nacionales han decidido a favor de los acusados. Ello es especialmente cierto en algunos casos de alto perfil político, como se ejemplificará a continuación.
47. En junio de 2013, el entonces Fiscal General, Galo Chiriboga, interpuso una AEP en el marco del Caso 30-S, ante la decisión de la Corte Nacional de Justicia de ratificar la inocencia de Lola Maldonado, Luis Carvajal, Aníbal Oleas y Elías Yépez, quienes

³⁹ Ver, por ejemplo: <http://www.elcomercio.com/actualidad/capitan-edwinortega-apela-resolucion-prision.html>.

⁴⁰ Ver, por ejemplo: <http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/306476-capitan-ortega-presenta-recurso-dejar-sin-efecto-sanciones-su>.

⁴¹ Corte IDH. Titularidad de derechos de las personas jurídicas en el sistema interamericano de derechos humanos (Interpretación y alcance del artículo 1.2, en relación con los artículos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46, y 62.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 8.1 A y B del Protocolo de San Salvador). Opinión Consultiva OC-22/16 de 26 de febrero de 2016. Serie A No. 22.

participaron en la toma del edificio de la Gobernación, además de haber provocado múltiples desmanes⁴².

48. Finalmente, y a modo ejemplificativo, en febrero de 2015, el Fiscal General presentó una AEP contra la sentencia que ratificó la inocencia de la profesora Mery Zamora, acusada de delitos de sabotaje y terrorismo en el marco de los hechos de la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010⁴³.

IV. CONCLUSIONES

ODJ concluye, a partir de este análisis, que la gestión de la CC ha sido una tendiente a inobservar, de manera sistemática, la obligación fundamental de cualquier órgano con capacidad adjudicante, de resolver cuestiones planteadas en un plazo razonable. Si bien la ley no otorga un plazo fijo, y el criterio de “razonabilidad”, supone una cierta flexibilidad caso por caso, aquello no puede entenderse como una excusa a la CC para dejar pendientes, incluso durante años, acciones de inconstitucionalidad de cuya resolución dependían cuestiones fundamentales en este Estado de Derechos, como el ejercicio de derechos humanos o las competencias de ciertos entes públicos. Resulta inaceptable pensar, que un tribunal pueda generar una situación de inseguridad jurídica alrededor de temas tan sensibles, debido a una conducta reiterada y sistemática de demorar la tramitación y resolución de estos casos. Entendemos, por tanto, que la evaluación que realice el CPCCC(t), debe atender a esa conducta, que lejos de ser situaciones aisladas, constituyen conductas de carácter reiterado que han desembocado, de facto en una denegación de justicia.

Agradeciéndole su atención a la presente, aprovecho para reiterarle nuestros sentimientos de más alta consideración y estima.

Atentamente,



María Dolores Miño B.
Directora Ejecutiva
Observatorio de Derechos y Justicia

⁴² Ver, en este sentido: <https://www.fiscalia.gob.ec/corte-constitucional-acepto-accion-extraordinaria-de-proteccion-en-caso-30-s/>.

⁴³ Ver el informe de ODJ en el caso Mery Zamora en: http://www.derechosyjusticia.org/wp-content/uploads/2015/11/Reporte_Mery_Zamora.pdf.

