

## JUICIO POLÍTICO A JUECES, INDEPENDENCIA JUDICIAL Y DESVÍO DE PODER (SOBRE EL CASO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL VS. ECUADOR)

Eduardo FERRER MAC-GREGOR

A la memoria de Jorge Carpizo, cuya ausencia se convierte cada día en viva presencia.\*

SUMARIO: *Nota preliminar. I. Exordio. II. La función de la independencia judicial en el Estado constitucional y democrático de derecho. III. La importancia del contexto en el presente caso. IV. La independencia judicial en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre remoción de jueces. V. Distintas concepciones de la independencia judicial: institucional*

\* Hemos dedicado a la memoria de Jorge Carpizo varios esfuerzos desde su dolorosa partida, como el libro *Diálogo jurisprudencial. Entre tribunales constitucionales y cortes internacionales. In Memoriam: Jorge Carpizo* (Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, coords.), presentación de Diego García-Sayán, prólogo de Diego Valadés, y estudio introductorio de Lucio Pegoraro, Valencia, Tirant lo Blanc-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Corte Interamericana de Derechos Humanos-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013. Asimismo, con una profunda emoción dedicamos nuestro libro *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, Madrid, Marcial Pons-UNAM, 2013, con las siguientes palabras: “A la memoria de Jorge Carpizo, jurista ejemplar y ser humano excepcional; cuyo recuerdo estará siempre presente en la comunidad jurídica iberoamericana que tanto le debe...”. También véanse nuestros ensayos: “Veinte consejos de Jorge Carpizo a jóvenes universitarios”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLVI, núm. 156, enero-abril de 2013, pp. 417-421; “La garantía interamericana directa de los derechos económicos, sociales y culturales: un debate abierto”, *XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional “Jorge Carpizo”. Ponencias y comunicaciones*, Tucumán, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Universidad Nacional de Tucumán- Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 2013, pp. 123-159, y “Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (*res judicata*) e indirecta hacia los Estados parte de la Convención Americana (*res interpretata*). Sobre el cumplimiento del caso *Gelman vs. Uruguay*”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núm. 19, enero-junio de 2013.

*y personal. VI. La faceta institucional de la independencia judicial en el presente caso y su relación con la democracia. VII. La naturaleza materialmente jurisdiccional del juicio político y las violaciones a diversos derechos del debido proceso convencional (art. 8), derechos políticos (art. 23) y protección judicial (art. 25). VIII. La falta de análisis específico de los derechos previstos en el artículo 8.2 de la Convención Americana invocados por la Comisión y alegados por las partes. IX. Disidencia: la necesidad de analizar y declarar la violación autónoma del principio de legalidad (artículos 9 y 1.1 de la Convención Americana).*

## NOTA PRELIMINAR

La viva presencia del doctor Jorge Carpizo se vuelve cada día más evidente a un año y medio de su sensible e inesperada partida. Así es para todos los que tuvimos la fortuna de conocerlo, tratarlo, admirarlo y gozar de su amistad, cuyas enseñanzas y ejemplo resultan imperecederos. Lo es también para las nuevas generaciones de profesores, estudiantes y estudiosos de la ciencia constitucional, que reciben su legado a través de su trascendental obra escrita, que comprende veintiún libros, más de setecientos artículos y otros trabajos menores publicados en revistas de renombre y obras colectivas sobresalientes de México y el extranjero.

Agradezco muy sinceramente a nuestro colega y admirado amigo, Miguel Carbonell, destacado constitucionalista y uno de los discípulos más cercanos a Jorge Carpizo, la invitación para participar en este nuevo homenaje que le rinde la UNAM, particularmente ahora el Instituto de Investigaciones Jurídicas, su “querido Instituto”, como solía mencionar. Nos unimos a este sentido homenaje para recordar a un jurista excepcional y universitario ejemplar, que vivirá siempre en nuestros corazones.

## I. EXORDIO

1. La separación de poderes constituye un elemento sustancial de la democracia constitucional. La independencia judicial (en su faceta individual y colectiva) representa un aspecto indisoluble para la consolidación —y existencia misma— de un genuino Estado constitucional y democrático de Derecho. Particularmente importante es el contexto de este caso, que se relaciona con el “cese masivo de jueces” (en dos semanas) de las tres Altas Cortes de Ecuador, esto es, los integrantes del Tribunal Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral.

2. Como se destaca en la presente *Sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas* (en adelante “la Sentencia”),<sup>1</sup> esta destitución masiva “constituye no sólo un atentado contra la independencia judicial sino también contra el orden democrático”, lo que “constituye un actuar intempestivo totalmente inaceptable” provocando “una desestabilización del orden democrático existente”. Y se enfatiza que “la separación de poderes guarda una estrecha relación, no solo con la consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos”.<sup>2</sup>

3. En la Sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH” o “Tribunal Interamericano”) declaró responsable internacionalmente al Estado demandado por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial previstos en los artículos 8.1, las partes pertinentes del artículo 8.2 y el artículo 8.4 en relación con el artículo 1.1 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana” o “Pacto de San José”), así como por la violación del artículo 8.1 en relación con el artículo 23.1.c y el artículo 1.1 de la Convención Americana, por la afectación arbitraria a la permanencia de las víctimas en el ejercicio de la función judicial y la consecuente afectación a la independencia judicial y a la garantía de imparcialidad.

4. Concurro esencialmente con lo decidido en esta trascendental Sentencia. Mi disenso se centra en el Resolutivo 7 del fallo,<sup>3</sup> debido a que estimo que la Corte IDH debió haber entrado al análisis autónomo de la violación del artículo 9o. del Pacto de San José (principio de legalidad) y haber declarado vulnerado dicho precepto. Lo anterior debido, por una parte, a que existió reconocimiento expreso de responsabilidad internacional del Estado sobre el principio de legalidad “en virtud de que no se contó con una causal determinada en la ley para la separación de los cargos de las presuntas víctimas”;<sup>4</sup> y, por otra, debido a que se evidenció la “desviación de poder” y la arbitrariedad de la sanción impuesta a los vocales del Tribunal Cons-

<sup>1</sup> *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y Otros) vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 28 de agosto de 2013, Serie C No. 268.

<sup>2</sup> *Ibidem*, párrs. 207, 212 y 221.

<sup>3</sup> “7. No procede emitir un pronunciamiento sobre la alegada violación al artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos de los párrafos 223 a 224 de la presente Sentencia”.

<sup>4</sup> Este reconocimiento parcial de responsabilidad del Estado fue expreso respecto de la violación al artículo 9o. de la Convención Americana relacionada con el cese de los vocales del Tribunal Constitucional. El propio Estado expresó en la audiencia pública que “si bien es cierto el Congreso Nacional podía efectuar un análisis constitucional y legal, este debía contener mecanismos claros para someter a revisión la duración y estabilidad de los cargos de los ex vocales del Tribunal Constitucional, la falta de certeza legal respecto de las causales

titucional de Ecuador que fueron cesados en sus cargos y, posteriormente, sujetos a juicio político que culminó con la procedencia de la moción de censura que produce “inmediata destitución” conforme la legislación nacional; juicios políticos sobre los cuales en la Sentencia se declararon violados un conjunto de derechos que integran el debido proceso convencional y la protección judicial previstos en los artículos 8.1, 8.2, 8.4 y 25.1, en relación con el artículo 1.1 del Pacto de San José, por unanimidad de los integrantes del Tribunal Interamericano.

5. En efecto, como claramente se estudia en la Sentencia “la destitución no puede resultar una medida arbitraria”,<sup>5</sup> siendo que “el objeto de un juicio político llevado a cabo por el Congreso Nacional no podía ser la destitución de un vocal derivada de la revisión de la constitucionalidad o legalidad de las sentencias adoptadas por el Tribunal Constitucional. Lo anterior debido a la separación de poderes y la competencia exclusiva del Tribunal Constitucional de revisar la constitucionalidad formal y/o material de las leyes expedidas por el Congreso Nacional”,<sup>6</sup> conforme al marco jurídico nacional existente en ese momento.

6. La Corte IDH estimó “oportuno ratificar los criterios fundamentales” contenidos en el importante precedente del caso *Tribunal Constitucional vs. Perú*,<sup>7</sup> de hace más de una década, donde por primera vez se abordó la temática de violaciones a derechos que integran el debido proceso en el juicio político a jueces a la luz de la Convención Americana y los estándares internacionales. Esta es la segunda ocasión en la historia de la jurisdicción interamericana que resuelve sobre cuestiones de juicio político, independencia judicial y debido proceso. Resulta relevante destacar que en la Sentencia la Corte IDH consideró oportuno seguir los lineamientos abordados en aquella ocasión, lo que refleja una línea de continuidad en su jurisprudencia, a pesar de ser completamente distintos los jueces que hoy integramos este Tribunal Interamericano; si bien en el presente caso existieron particularidades muy importantes, especialmente enmarcadas en el mencionado contexto de “cese masivo de jueces” de las tres Altas Cortes, lo que tiene especial relevancia para la faceta institucional de la independencia judicial y su relación con la democracia.

de separación de los ex magistrados le impone al Estado reconocer su responsabilidad internacional al respecto”. Párr. 14 de la Sentencia.

<sup>5</sup> Párr. 200 de la Sentencia.

<sup>6</sup> Párr. 204 de la Sentencia.

<sup>7</sup> *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

7. Por las consideraciones anteriores estimo oportuno, en términos del artículo 66.2 de la Convención Americana,<sup>8</sup> acompañar a la Sentencia el presente voto, con la finalidad de precisar las importantes implicaciones que el asunto tiene en general para la independencia judicial latinoamericana, expresar el por qué estimo debieron estudiarse las demás garantías judiciales alegadas y razonar mi disidencia sobre el Resolutivo 7 de la Sentencia. Así, se abordarán a continuación los siguientes temas: (i) la función de la independencia judicial en el Estado constitucional y democrático de derecho (párrs. 8-20); (ii) la importancia del contexto en el presente caso (párrs. 21-26); (iii) la independencia judicial en la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre remoción de jueces (párrs. 27-51); (iv) las distintas concepciones de la independencia judicial: institucional y personal (párrs. 52-61); (v) la faceta institucional de la independencia judicial en el presente caso y su relación con la democracia (párrs. 62-71); (vi) la naturaleza materialmente jurisdiccional del juicio político y los distintos derechos violados del debido proceso convencional, derechos políticos y protección judicial (párrs. 72-96); (vii) la falta de análisis específico de los derechos previstos en el artículo 8.2 del Pacto de San José (párrs. 97-102); y, finalmente (viii) mi disidencia sobre la falta de análisis del principio de legalidad previsto en el artículo 9 de la Convención Americana y su vulneración por la sanción que fueron objeto las víctimas (párrs. 103-140).

## II. LA FUNCIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

8. El presente caso pone de relieve la importancia de uno de los principios definitorios del Estado constitucional y democrático de derecho, como es el de la independencia de los jueces. En términos generales, puede iniciarse afirmando que un juez es independiente si toma sus decisiones basado solamente en el caso, sin estar influido por consideraciones particulares relativas a las partes que no resulten relevantes para el asunto concreto, y si decide libre de consideraciones relacionadas con su propio interés o con intereses de la persona o cuerpo que lo nombró.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> El artículo 66.2 de la Convención Americana establece: “Si el fallo no expresare en todo o en parte la opinión unánime de los jueces, cualquiera de éstos tendrá derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual”. Asimismo, véanse los artículos 24.3 del Estatuto y 32.1 a), 65.2 y 67.4 del Reglamento, ambos de la Corte IDH.

<sup>9</sup> MacDonald, Roderick A. y Kong, Hoi, “Judicial Independence as a constitutional virtue”, en Rosenfeld, Michel y Sajó, Andrés, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, 2012, p. 832. En el mismo sentido Chaires Zaragoza, Jorge,

9. Para el logro de ese objetivo, se pueden prever garantías institucionales que permitan a un juez ejercer su independencia. Entre esas garantías se encuentran la inamovilidad del cargo, una remuneración intangible, el modo y forma de nombramientos y de cese en sus funciones.<sup>10</sup> De hecho, ya en el *Federalista LXXVIII* se dijo que nada puede contribuir tan eficazmente a su firmeza e independencia como la estabilidad en el cargo, siendo la buena conducta la norma de duración de los jueces en sus oficios.<sup>11</sup> Sin embargo, dichas garantías no serán nunca suficientes si el juez no desea ejercerlas.<sup>12</sup>

10. Ahora bien, en una perspectiva institucional, la independencia judicial es consustancial al principio de división de poderes. A su vez, ambos elementos son imprescindibles para la comprensión de un auténtico Estado de derecho. Respecto al principio de separación de los poderes públicos, es común afirmar que no puede concebirse en nuestros días de manera absoluta o rígida, sino que, en una concepción moderna, implica una distribución de las funciones del Estado realizada a través de una adecuada organización de relaciones y de controles mutuos y recíprocos entre los poderes. Así, antes de su separación irrestricta, lo que en realidad busca este principio es evitar la concentración de los poderes.<sup>13</sup>

11. Desde sus orígenes históricos más remotos, la separación de los poderes no ha dejado de implicar, en relación con el poder judicial, la independencia de éste respecto del poder político. La independencia del poder judicial siempre se ha entendido como una consecuencia necesaria de la separación de los poderes dirigida a garantizar la resistencia de los jueces frente a las presiones o embates tanto del legislativo como del ejecutivo. Así, desde su germen, la independencia de los jueces constituyó una esencia de la separación de los poderes. La independencia de la función judicial puede concebirse como una pieza insustituible del Estado democrático de derecho que además implica otras exigencias adyacentes, como un sistema procesal regular, ordenado y coherente, así como garante de la seguridad jurídica y de los derechos humanos de las personas.<sup>14</sup>

“La independencia del poder judicial”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto 2004, p. 532.

<sup>10</sup> Ernst, Carlos, “Independencia judicial y democracia”, en Malem, Jorge *et al.* (comps.), *La función judicial. Ética y democracia*, Barcelona, Gedisa, 2003, p. 236.

<sup>11</sup> Hamilton, A. *et al.*, *El federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 331 y 335.

<sup>12</sup> MacDonal, Roderick A. y Kong, Hoi, *op. cit.*, p. 834.

<sup>13</sup> Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, trad. de Anders Wedberg, Cambridge, Harvard University Press, 2009, p. 282.

<sup>14</sup> *Cfr.* Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1998, p. 48.

12. Por otro lado, la independencia de un poder judicial respecto del poder político puede concebirse como uno de los mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder, y dificultan o frenan el abuso o su ejercicio ilegal.<sup>15</sup> Así, tiene sentido asegurarse de que la impartición de justicia no deba ser nunca una manifestación del poder político, ni quedar supeditada de manera alguna a los órganos del Estado que ejercen dicho poder, pues de nada serviría dictar normas que limitan la actividad de los gobernantes si después, en la fase contenciosa del Derecho, éstos pudieran influir en la resolución de los litigios.<sup>16</sup>

13. La función que tiene la independencia judicial en el Estado democrático de derecho no pudo pasar desapercibida, desde luego, para la Carta Democrática Interamericana (citada en la Sentencia),<sup>17</sup> en la cual, tras reafirmarse a la democracia representativa como pieza indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, en su artículo 3, dispone lo siguiente:

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos. (Subrayado añadido).

14. Así, la Carta Democrática Interamericana no se limita a reconocer como elementos esenciales de la democracia representativa al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y a elementos propios de la democracia electoral, sino que exige también la separación e independencia de los poderes públicos, entre los que en este caso debe destacarse la concerniente a la función jurisdiccional. El papel de los jueces en la gobernabilidad democrática de los Estados pasa por reconocerles una genuina separación e independencia del resto, esto es, en definitiva, del poder político, no solo en el aspecto personal, que corresponde a cada uno de los miembros de la judicatura, *sino en su aspecto institucional*, en cuanto cuerpo de autoridad separado en el concierto de las que componen el Estado.

<sup>15</sup> Cfr. Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 19 y 20.

<sup>16</sup> Cfr. Díez-Picazo, Luis María, “Notas de derecho comparado sobre la independencia judicial”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 34, enero-abril 1992, pp. 19 y 20.

<sup>17</sup> Párr. 221 de la Sentencia.



15. La Corte IDH ha destacado las raíces democráticas de la independencia judicial en diversas sentencias y opiniones consultivas, y también ha utilizado la Carta Democrática Interamericana para explicitar la importancia de la independencia judicial en los sistemas constitucionales de la región. Al respecto considero importante mencionar que la separación de poderes guarda una estrecha relación no solo con la consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los individuos, evitar la concentración de poder que pueda transformarse en tiranía y opresión, así como permitir el cumplimiento adecuado y eficiente de las finalidades asignadas a cada rama del poder público. Sin embargo, la separación de poderes no solamente implica una especialización de las labores estatales de acuerdo a como hayan sido asignadas, sino que a su vez implica la existencia de un sistema de “frenos y contrapesos”, mediante el cual se constituya un control y fiscalización recíproco entre cada rama del poder. De la separación de poderes se desprende, entonces, el ejercicio de un poder limitado, así como susceptible de control y organizado en distintas instancias encargadas de diferentes funciones, con la finalidad esencial de asegurar la libertad de las personas frente al Estado, dentro de un marco de democracia participativa y pluralista.<sup>18</sup>

16. En el muy importante caso del *Tribunal Constitucional vs. Perú*, la Corte IDH consideró que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es precisamente la garantía de la independencia de los jueces y constató que, para tales efectos, los diferentes sistemas políticos han ideado procedimientos estrictos, tanto para su nombramiento como para su destitución. En esta tesitura, invocó los “Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la Independencia de la Judicatura”,<sup>19</sup> que establecen que:

La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.<sup>20</sup>

17. En relación con la posibilidad de destitución de los jueces, destacó que los mismos “Principios” disponen:

<sup>18</sup> Sobre estos conceptos, véase Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-141 del 26 de febrero de 2010.

<sup>19</sup> Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985.

<sup>20</sup> *Ibidem*, principio 1.



Toda acusación o queja formulada contra un juez por su actuación judicial y profesional se tramitará con prontitud e imparcialidad con arreglo al procedimiento pertinente. El juez tendrá derecho a ser oído imparcialmente. En esa etapa inicial, el examen de la cuestión será confidencial, a menos que el juez solicite lo contrario.<sup>21</sup>

18. Así, el Tribunal Interamericano en ese trascendental fallo subrayó que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa. Enseguida, subrayó que en un Estado de Derecho es necesario para garantizar la independencia de cualquier juez y, “en especial”, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. Acudiendo al Tribunal de Estrasburgo, puntualizó que la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas.<sup>22</sup>

19. En lo que interesa destacar en este momento, la Corte IDH ha sostenido que la independencia judicial *constituye una garantía institucional en un régimen democrático que va unido al principio de separación de poderes*, consagrado ahora en el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana. En este caso, además, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional, del que formaban parte las víctimas en su calidad de vocales, es este mismo una institución democrática llamada a garantizar el Estado de derecho.

20. Cabría incluso considerar si es posible configurar una suerte de derecho de los justiciables a condiciones democráticas de las instituciones públicas, con sustento no solo en el referido artículo 3, sino también en el 29 de la Convención,<sup>23</sup> el cual se sostendría con las obligaciones internacionales

<sup>21</sup> *Ibidem*, principio 17.

<sup>22</sup> *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 73-75.

<sup>23</sup> “Artículo 29. *Normas de Interpretación*

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

de los Estados al ejercicio del poder de conformidad con el Estado de derecho, la separación de poderes y, por supuesto, la independencia de los jueces, tal como ha llegado a proponerse en otros casos en que se han dilucidado temas análogos por la Corte.<sup>24</sup> Un criterio de este alcance iría más allá del concepto de democracia en términos interpretativos, como la Corte IDH ha señalado en el sentido de que “las justas exigencias de la democracia deben [...] orientar la interpretación de la Convención y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas”.<sup>25</sup>

### III. LA IMPORTANCIA DEL CONTEXTO EN EL PRESENTE CASO

21. Conforme a los hechos probados en el presente asunto, la destitución de los integrantes de las tres Altas Cortes de Ecuador, esto es, el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo Electoral, se dio como consecuencia de un arreglo político entre el entonces Presidente de la República Lucio Gutiérrez, a quien se pretendía enjuiciar políticamente por el delito de peculado, y el Partido Roldosista Ecuatoriano. El líder de este partido, el ex Presidente de la República Abdalá Bucaram, buscaba a su vez la anulación de varios juicios penales que se tramitaban en la Corte Suprema.<sup>26</sup>

22. Así, el 23 de noviembre del 2004, el Presidente Gutiérrez Borbúa anunció el propósito del gobierno de impulsar en el Congreso la reorganización del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo Electoral así como de la Corte Suprema de Justicia. El 25 de noviembre de 2004 el Congreso Nacional, mediante una resolución, resolvió que los vocales principales y suplentes del Tribunal Constitucional habían sido designados en forma ilegal en 2003 y cesó en sus funciones a todos sus vocales principales y suplentes, algunos de los cuales fueron días después enjuiciados políticamente por el Congreso. Asimismo, se determinó declarar cesantes en sus cargos a los vocales principales y suplentes del Tribunal Supremo Electoral, por haber sido designados sin contemplar lo que establecía el artículo 209 de la Constitución.

<sup>24</sup> *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia del 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 222.

<sup>25</sup> *Cfr. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos).* Opinión Consultiva OC-5/85, párr. 44.

<sup>26</sup> *Cfr.* párrs. 55, 56, 211 y 219 de la Sentencia.

23. El 1 de diciembre se llevó a cabo un primer intento de juicio político de algunos de los vocales del Tribunal Constitucional, sin obtener los votos necesarios para su destitución. Por ello, el 5 de diciembre de 2004 el Presidente Gutiérrez Borbúa convocó al Congreso Nacional a una sesión extraordinaria que se celebró el 8 de diciembre, en la cual se obtuvieron los votos requeridos para censurar en un juicio político a los ex vocales del Tribunal Constitucional. Como segundo punto del orden del día, se cesó además a todos los jueces de la Corte Suprema de Justicia, aplicando indebidamente la disposición transitoria vigésimo quinta de la Constitución de 1998, según la cual los funcionarios e integrantes de organismos designados por el Congreso Nacional, a partir del 10 de agosto de 1998, para un período de cuatro años, permanecerían en el desempeño de sus funciones hasta enero del 2003. Estas decisiones serían posteriormente revertidas por el Congreso Nacional, pero sin que ello haya implicado la reincorporación de los miembros destituidos.

24. Resulta importante resaltar que el entonces Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, participó en la solución de esta crisis política y social a través de la recomendación de diferentes propuestas y la evaluación de su implementación. En su momento, señaló que en el caso de la destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional se afectaron el derecho a la defensa y otros principios del debido proceso.<sup>27</sup> Por su parte, en relación con la destitución de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, reconoció que el Congreso Nacional no tenía facultades para hacerlo, como tampoco para nombrar a los sustitutos.<sup>28</sup>

25. La importancia de tener en cuenta el contexto se debe a que éste es determinante al momento de decidir qué diseño institucional implementar en un determinado lugar, con el fin de aislar a los jueces de influencias indebidas.<sup>29</sup> Entre los factores que pueden incidir en el ejercicio efectivo de la independencia judicial están: a) la existencia de un régimen autoritario, b) la existencia de patrones culturales que pueden minimizar la utilidad de la

<sup>27</sup> Informe E/CN.4/2005/60/Add.4 del 29 de marzo de 2005, p. 3. Véanse también los Informes A/60/321 del 31 de agosto de 2005 y A/HCR/11/41 del 24 de marzo de 2009.

<sup>28</sup> *Idem*.

<sup>29</sup> MacDonald, Roderick A. y Kong, Hoi, *op. cit.*, p. 846. En el mismo sentido, Linares opina que el estudio de la independencia en un país requiere un conocimiento cualitativo de los actores políticos y las materias de relevancia sobre las que se ejerce el poder. Linares, Sebastián, "La independencia judicial: conceptualización y medición", en Burgos S., Germán (ed.), *Independencia judicial en América Latina. ¿De quién? ¿Para qué? ¿Cómo?*, Bogotá, ILSA, 2003, pp. 121 y 122.

jurisdicción como mecanismo para la resolución de conflictos, c) el compromiso de la sociedad civil y de la política para con la independencia judicial, y d) la tradición jurídica, ya sea europeo continental o del *common law*.<sup>30</sup> De hecho, en el caso de Latinoamérica en general, se ha señalado que existe una situación en la que la democracia sigue siendo endeble y en la que los poderes ejecutivos fuertes han sido fuente constante de ataques a la independencia judicial.<sup>31</sup>

26. En el caso concreto, dentro de los hechos probados la Corte IDH consideró que en algunos momentos de la historia de Ecuador “las Altas Cortes fueron intervenidas desde el poder político” y que según “la perita Mónica Rodríguez, propuesta por el Estado, “[e]n Ecuador, la independencia de la Corte Suprema de Justicia ha sido comprometida, y la institución instrumentalizada a lo largo de la historia””.<sup>32</sup>

#### IV. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE REMOCIÓN DE JUECES

27. En el caso del *Tribunal Constitucional vs. Perú*, la Corte IDH conoció de la resolución del Congreso de 28 de mayo de 1997 por la que se destituyó a algunos magistrados del Tribunal Constitucional de ese país por presuntas irregularidades en la tramitación de la aclaratoria de sentencia que declaró la inaplicabilidad de la Ley No. 26.657. En este caso, el Tribunal Interamericano precisó que las garantías del artículo 8 de la Convención Americana, previstas tanto en la fracción 1 como en la fracción 2, además de ser aplicables a la materia penal, lo son al orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, por lo que rige el debido proceso legal.<sup>33</sup>

28. Asimismo, señaló que cualquier autoridad, sea administrativa, legislativa o judicial que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas, tiene la obligación de cumplir con el debido proceso.<sup>34</sup> De igual forma, precisó que uno de los objetivos principales de

<sup>30</sup> MacDonald, Roderick A. y Kong, Hoi, *op. cit.*

<sup>31</sup> Horan, Jennifer E. y Meinhold, Stephen S., “Separation of powers and the Ecuadorian Supreme Court: exploring presidential-judicial conflict in a post-transition democracy”, *The Social Science Journal*, vol. 29, 2012, pp. 232-234.

<sup>32</sup> Párr. 41 de la Sentencia.

<sup>33</sup> *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 31 de enero de 2001, Serie C, No. 71, párr. 70.

<sup>34</sup> *Ibidem*, párr. 71.

la separación de poderes es la garantía de la independencia judicial, para lo cual se han ideado diferentes procedimientos estrictos tanto para el nombramiento como para la destitución de los jueces.<sup>35</sup> La autoridad que lleve a cabo este procedimiento tiene que ser imparcial y permitir el ejercicio del derecho de defensa.<sup>36</sup>

29. Precisó también que la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, con una duración establecida en el cargo y con una garantía contra presiones externas.<sup>37</sup>

30. En relación con el juicio político, en el cual se aplica la sanción de destitución,<sup>38</sup> se estableció que “toda persona sujeta a un juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete”.<sup>39</sup> Y especialmente importante para el caso que nos ocupa, consideró:

69. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [a] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

70. Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal.<sup>40</sup> (Subrayado añadido).<sup>41</sup>

<sup>35</sup> *Ibidem*, párr. 73.

<sup>36</sup> *Ibidem*, párr. 74.

<sup>37</sup> *Ibidem*, párr. 75.

<sup>38</sup> *Ibidem*, párrs. 67 y 68.

<sup>39</sup> *Ibidem*, párr. 77.

<sup>40</sup> *Cfr. Caso Paniagua Morales y otros vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia del 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 149.

<sup>41</sup> En el párr. 167 de la Sentencia que motiva el presente voto, en relación con las garantías mínimas establecidas en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención Americana, también se recurre al precedente del *Caso Baena Ricardo y otros. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 125-129.

31. Por su parte, se estimó que el amparo que se interpuso en contra de la resolución de destitución no se resolvió en un plazo razonable, ni se hizo por un juez imparcial.<sup>42</sup>

32. En el *Caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, la Corte IDH conoció de la destitución de los ex jueces provisorios de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, por haber incurrido en un error judicial inexcusable al conceder un amparo cautelar que suspendió los efectos de un acto administrativo que había negado el registro de una compraventa. En el caso, el Tribunal Interamericano observó que los Estados están obligados a asegurar que los jueces provisorios sean independientes y, por ello, debe otorgarles cierto tipo de estabilidad y permanencia en el cargo, puesto que la provisionalidad no equivale a libre remoción. Asimismo, la provisionalidad no debe significar alteración alguna del régimen de garantías para el buen desempeño del juzgador y la salvaguarda de los propios justiciables.<sup>43</sup> De hecho, para la Corte IDH algunas formas de garantizar la independencia de los jueces son un adecuado proceso de nombramiento y una duración establecida en el cargo.<sup>44</sup>

33. Por otra parte, reiteró que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse imparcialmente en el procedimiento establecido para tal efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa,<sup>45</sup> además de ser un tribunal independiente.<sup>46</sup> Asimismo, recordó que *todos los órganos que ejerzan funciones de naturaleza materialmente jurisdiccional* tienen el deber de adoptar decisiones justas basadas en el respeto pleno a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana.<sup>47</sup>

34. En lo concerniente a la independencia judicial, la Corte IDH reiteró la importancia que tiene para la separación de poderes, así como la obligación del Estado de garantizar su faceta institucional, esto en relación con el poder judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, respecto de la persona del juez específico.<sup>48</sup> Por su parte, la imparcialidad exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de

<sup>42</sup> *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia 31 de enero de 2001. Serie C, No. 71, párrs. 93 y 96.

<sup>43</sup> *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 43.

<sup>44</sup> *Ibidem*, párr. 138.

<sup>45</sup> *Ibidem*, párr. 44.

<sup>46</sup> *Ibidem*, párr. 137.

<sup>47</sup> *Ibidem*, párr. 46.

<sup>48</sup> *Ibidem*, párr. 55.

todo prejuicio y, asimismo, ofreciendo garantías suficientes de índole objetiva que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad.<sup>49</sup>

35. La Corte IDH arguyó también que en el derecho internacional las razones válidas para proceder a la suspensión o remoción de un juez pueden ser, entre otras, la mala conducta o la incompetencia. Sin que los jueces puedan ser destituidos únicamente debido a que su decisión fue revocada mediante apelación o revisión de un órgano judicial superior.<sup>50</sup> Asimismo, consideró que el Estado incumplió con su deber de motivar la sanción de destitución al no haberse analizado si el error judicial inexcusable constituía una falta disciplinaria.<sup>51</sup>

36. En relación con la solicitud probatoria de las víctimas que tenía el propósito de esclarecer un aspecto determinante del caso, la Corte IDH resolvió que el órgano disciplinario debió haber dado una respuesta mínima aceptando o negando la producción de dicha prueba o incluso ordenando que fueran las partes quienes la allegaran.<sup>52</sup>

37. En el *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*, la Corte IDH conoció de la destitución arbitraria de una jueza del cargo judicial provisorio que ocupaba, ocurrida el 6 de febrero de 2002. El 13 de octubre de 2004 la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia decretó la nulidad del acto de destitución por considerar que no estuvo ajustado a derecho, pero no ordenó la restitución de la presunta víctima a su cargo, ni el pago de los salarios y beneficios sociales dejados de percibir.

38. En el caso, el Tribunal Interamericano señaló que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con garantías reforzadas debido a la independencia necesaria del Poder Judicial. Reiteró la importancia que tiene para la separación de poderes, así como la obligación del Estado de garantizar su faceta institucional, esto, en relación con el poder judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico.<sup>53</sup>

39. Insistió también en las garantías que se derivan de la independencia judicial: un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas.<sup>54</sup> Recordó que la autoridad

<sup>49</sup> *Ibidem*, párr. 56.

<sup>50</sup> *Ibidem*, párr. 84.

<sup>51</sup> *Ibidem*, párrs. 86 y 91.

<sup>52</sup> *Ibidem*, párr. 94.

<sup>53</sup> *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 67.

<sup>54</sup> *Ibidem*, párr. 70.



a cargo del proceso de destitución debe conducirse independiente e imparcialmente en el proceso establecido para el efecto y permitir el derecho de defensa.<sup>55</sup> La inamovilidad es una garantía de independencia judicial que a su vez está compuesta por las siguientes garantías: permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuados y no despido injustificado ni libre remoción.<sup>56</sup> Además, la garantía de inamovilidad debe asegurar el reintegro a la condición de juez de quien fuera arbitrariamente privado de ella.<sup>57</sup> Ello no quiere decir que los jueces provisorios tengan una permanencia ilimitada en el cargo, sino que se les debe garantizar una cierta inamovilidad en el mismo.<sup>58</sup> Es decir, deben tener seguridad de permanencia durante un período determinado, que los proteja frente a las presiones de diferentes sectores.<sup>59</sup>

40. De igual manera, la Corte IDH argumentó que el artículo 8.1 reconoce que “[t]oda persona tiene derecho a ser oída [...] por un juez o tribunal [...] independiente”. Los términos en que está redactado este artículo indican que el sujeto del derecho es el justiciable, la persona situada frente al juez que resolverá la causa que se le ha sometido. De ese derecho surgen dos obligaciones. La primera del juez y la segunda del Estado. El juez tiene el deber de ser independiente, deber que cumple cuando juzga únicamente conforme a —y movido por— el Derecho. Por su parte, el Estado tiene el deber de respetar y garantizar, conforme al artículo 1.1 de la Convención, el derecho a ser juzgado por un juez independiente. El deber de respeto consiste en la obligación negativa de las autoridades públicas de abstenerse de realizar injerencias indebidas en el Poder Judicial o en sus integrantes, es decir, con relación a la persona del juez específico. El deber de garantía consiste en prevenir dichas injerencias e investigar y sancionar a quienes las cometan. Además, el deber de prevención consiste en la adopción, conforme al artículo 2 de la Convención Americana, de un apropiado marco normativo que asegure un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad de los jueces y las demás condiciones.

41. Ahora bien, de las mencionadas obligaciones del Estado surgen, a su vez, derechos para los jueces o para los demás ciudadanos. Por ejemplo, la garantía de un adecuado proceso de nombramiento de jueces involucra necesariamente el derecho de la ciudadanía a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad; la garantía de no estar sujeto a libre remoción conlleva a que los procesos disciplinarios y sancionatorios de jueces deben necesaria-

<sup>55</sup> *Ibidem*, párr. 78.

<sup>56</sup> *Ibidem*, párr. 79.

<sup>57</sup> *Ibidem*, párr. 81.

<sup>58</sup> *Ibidem*, párrs. 115 y 116.

<sup>59</sup> *Ibidem*, párr. 117.

mente respetar las garantías del debido proceso y debe ofrecerse a los perjudicados un recurso efectivo; la garantía de inamovilidad debe traducirse en un adecuado régimen laboral del juez, en el cual los traslados, ascensos y demás condiciones sean suficientemente controladas y respetadas, entre otros.

42. Finalmente, en el *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*, la Corte IDH conoció de la destitución arbitraria de la jueza provisoria de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, en ausencia de garantías mínimas de debido proceso y sin una adecuada motivación, sin la posibilidad de ser oída y de ejercer su derecho de defensa, y sin haber contado con un recurso judicial efectivo frente a violaciones de derechos, todo como consecuencia de la falta de garantías en el proceso de transición del Poder Judicial.

43. El Tribunal Interamericano reiteró que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación.<sup>60</sup>

44. Insistió de nueva cuenta en las garantías que se derivan de la independencia judicial: un adecuado proceso de nombramiento, la inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas. Y afirmó que la autoridad a cargo del proceso de destitución de un juez debe conducirse independiente e imparcialmente en el procedimiento establecido para el efecto y permitir el ejercicio del derecho de defensa. Ello es así toda vez que la libre remoción de jueces fomenta la duda objetiva del observador sobre la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias.<sup>61</sup>

45. La Corte IDH reiteró que aunque las garantías con las que deben contar los jueces titulares y provisorios son las mismas, éstas no conllevan igual protección para ambos tipos de jueces, ya que los jueces provisorios y temporales son por definición elegidos de forma distinta y no cuentan con una permanencia ilimitada en el cargo. En este sentido, los jueces provisorios y temporales no han demostrado las condiciones y aptitud para el ejercicio del cargo con las garantías de transparencia que imponen los concursos. Sin embargo lo anterior no quiere decir que los jueces provisorios y temporales

<sup>60</sup> *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr. 97.

<sup>61</sup> *Ibidem*, párr. 99.

no deban contar con ningún procedimiento al ser nombrados, ya que según los Principios Básicos de Naciones Unidas a la independencia judicial: “[t]odo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos”.

46. Asimismo, el Tribunal Interamericano manifestó que de la misma forma en que el Estado está obligado a garantizar un procedimiento adecuado de nombramiento para los jueces provisorios, debe garantizarles cierta inamovilidad en su cargo. De esta manera, la garantía de la inamovilidad se traduce, en el ámbito de los jueces provisorios, en la exigencia de que ellos puedan disfrutar de todos los beneficios propios de la permanencia hasta tanto aparezca la condición resolutoria que ponga fin legal a su mandato.

47. Además, la Corte IDH señaló que la inamovilidad de los jueces provisorios está estrechamente ligada a la garantía contra presiones externas, toda vez que si los jueces provisorios no tienen la seguridad de permanencia durante un período determinado, serán vulnerables a presiones de diferentes sectores, principalmente de quienes tienen la facultad de decidir sobre destituciones o ascensos en el Poder Judicial.<sup>62</sup>

48. El Tribunal Interamericano también sostuvo que los nombramientos provisionales deben constituir una situación de excepción y no la regla, y que los nombramientos en provisionalidad no pueden prolongarse de manera indefinida.<sup>63</sup>

49. Señaló también que es exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, que adopte dichas decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal. Además, reiteró que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones *de carácter materialmente jurisdiccional*, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.<sup>64</sup>

50. Asimismo, la Corte IDH precisó que la facultad de dejar sin efecto el nombramiento de jueces con base en “observaciones” debe encontrarse mínimamente justificada y regulada, por lo menos en cuanto a la precisión de los hechos que sustentan dichas observaciones y a que la motivación respectiva no sea de naturaleza disciplinaria o sancionatoria. Debido a que si efectivamente se tratase de una sanción disciplinaria, la exigencia de motivación sería aún mayor, ya que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño del juez como funcionario pú-

<sup>62</sup> *Ibidem*, párrs. 104-106.

<sup>63</sup> *Ibidem*, párr. 107.

<sup>64</sup> *Ibidem*, párr. 115.

blico y, por ende, correspondería analizar la gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción.<sup>65</sup>

51. En la Sentencia que motiva el presente voto razonado, el Tribunal Interamericano consideró su línea jurisprudencial sobre independencia judicial<sup>66</sup> y específicamente sobre garantías en juicios políticos,<sup>67</sup> atendiendo también a los estándares en la materia del Comité de Derechos Humanos y los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura, criterios del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y recomendaciones del Consejo de Europa sobre la Independencia, Eficiencia y Función de los Jueces, así como de los Principios y Directrices relativos al Derecho a un Juicio Justo y a la Asistencia Jurídica en África.<sup>68</sup>

#### V. DISTINTAS CONCEPCIONES DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL: INSTITUCIONAL Y PERSONAL

52. Existen distintas concepciones de la independencia judicial que se han desarrollado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia de la Corte IDH, entre las que en este caso es importante recalcar sus vertientes relativas a su enfoque institucional y personal.

53. Según Linares “podemos distinguir analíticamente dos dimensiones de la independencia judicial: una negativa y otra positiva. La primera consiste en la habilidad de evitar distintas fuentes de coerción y lealtades, mientras que la segunda consiste en la aplicación del derecho —y todas sus fuentes— en la resolución de un caso concreto”.<sup>69</sup>

54. Por su parte, Chaires distingue entre independencia objetiva-institucional y subjetiva-funcional.<sup>70</sup> La primera se identifica con la ausencia de presiones externas respecto a dicho poder.<sup>71</sup> La segunda con los mecanismos encaminados a que la actuación del juez sea, en lo más posible, apegada a derecho.<sup>72</sup>

55. La independencia judicial también se ha concebido a partir de su distinción como valor o como garantía. En cuanto a la independencia judicial como valor, su significado coincide con lo que se denomina “independencia

<sup>65</sup> *Ibidem*, párr. 120.

<sup>66</sup> Párrs. 188-199 de la Sentencia.

<sup>67</sup> Párrs. 165-169 de la Sentencia.

<sup>68</sup> Párrs. 188-199 de la Sentencia.

<sup>69</sup> Linares, Sebastián, *op. cit.*, p. 116.

<sup>70</sup> Chaires Zaragoza, Jorge, *op. cit.*, p. 531.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 534.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 536.

funcional” (también conocida como “sustantiva” o “decisional”). Esta concepción de la independencia judicial se traduce en la regla básica del ordenamiento según la cual el juez, en ejercicio de la función jurisdiccional, debe estar sometido únicamente a la legalidad, es decir, al vigente sistema de fuentes del derecho. Por otro lado, la independencia judicial como garantía, es un conjunto de mecanismos jurídicos tendentes a la salvaguarda y realización del valor mencionado, el cual es protegido mediante otros principios tales como la mencionada división de poderes, el juez natural, la imparcialidad, la exclusividad, etcétera.<sup>73</sup>

56. Dentro de la concepción de la independencia judicial como garantía, pueden también distinguirse varias facetas. La primera de ellas es la llamada “independencia personal” que es la que protege a cada juez en lo individual y que consiste en el conjunto de características de su estatus constitucional, que lo ponen al reparo de eventuales presiones de los órganos estatales de naturaleza política —el Parlamento y el Poder Ejecutivo—. Por otro lado, en tiempos más recientes, se identifica una independencia judicial de garantía en sus vertientes “colectiva” e “interna”. La independencia judicial colectiva tiende a proteger a la judicatura en su conjunto frente al resto de los poderes del Estado, mientras que la individual ampara al juez personalmente considerado incluso frente al resto de la estructura judicial.<sup>74</sup>

57. En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte IDH —como se puede apreciar en el acápite anterior—, en ella puede verse desarrollada tanto la independencia del Poder Judicial como expresión del principio de separación de poderes en un sistema democrático, cuanto la independencia de los jueces como derecho de éstos en el ejercicio de sus funciones e inclusive como derecho de los ciudadanos de acceso a la justicia y a las garantías judiciales.

58. Así, como se desarrolló en el apartado anterior, la Corte IDH ha establecido que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces.<sup>75</sup> Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean someti-

<sup>73</sup> Cfr. Díez Picazo, *op. cit.*, pp. 20 y 21.

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>75</sup> *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 73.

dos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación.<sup>76</sup> El objetivo del principio de separación de poderes se cumple de dos maneras, correspondientes a las dos facetas apuntadas: la institucional y la individual. Cuando el Estado se halla obligado a proteger al Poder Judicial como sistema, se tiende a garantizar su independencia externa. Cuando se encuentra obligado a brindar protección a la persona del juez específico, se tiende a garantizar su independencia interna.

59. Asimismo, la Corte IDH también ha sostenido que al reconocer el artículo 8.1 de la Convención que “[t]oda persona tiene derecho a ser oída [...] por un juez o tribunal [...] independiente”, los términos en que está redactado este artículo indican que el sujeto del derecho es el justiciable, la persona situada frente al juez que resolverá la causa que se le ha sometido.<sup>77</sup> De ese derecho surgen las dos obligaciones referidas en su oportunidad al estudiar la jurisprudencia de la Corte IDH: la primera del juez y la segunda del Estado.<sup>78</sup>

60. Ahora bien, la Corte IDH también ha determinado que de las mencionadas obligaciones del Estado surgen, a su vez, derechos para los jueces o para los demás ciudadanos. Por ejemplo, la garantía de un adecuado proceso de nombramiento de jueces involucra necesariamente el derecho de la ciudadanía a acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad; la garantía de no estar sujeto a libre remoción conlleva a que los procesos disciplinarios y sancionatorios de jueces deben necesariamente respetar las garantías del debido proceso y debe ofrecerse a los perjudicados un recurso efectivo; la garantía de inamovilidad debe traducirse en un adecuado régimen laboral del juez, en el cual los traslados, ascensos y demás condiciones sean suficientemente controladas y respetadas, entre otros.<sup>79</sup>

61. La Corte IDH en el caso concreto estimó que “la dimensión objetiva se relaciona con aspectos esenciales para el Estado de Derecho, tales como el principio de separación de poderes, y el importante rol que cumple la función judicial en una democracia. Por ello, esta dimensión objetiva trasciende la figura del juez e impacta colectivamente en toda la sociedad. Asimismo, existe una relación directa entre la dimensión objetiva de la inde-

<sup>76</sup> *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia del 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 55.

<sup>77</sup> *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia del 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 148.

<sup>78</sup> *Ibidem*, párr. 146.

<sup>79</sup> *Ibidem*, párr. 147.

pendencia judicial y el derecho de los jueces a acceder y permanecer en sus cargos en condiciones generales de igualdad, como expresión de su garantía de estabilidad”.<sup>80</sup> De ahí que “cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los jueces en su cargo, se vulnera el derecho a la independencia judicial consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en conjunción con el derecho de acceso y permanencia en condiciones generales de igualdad en un cargo público, establecido en el artículo 23.1.c de la Convención Americana”.<sup>81</sup> En este punto es relevante destacar que esta interpretación interactiva entre los artículos 8.1 y 23.1.c de la Convención Americana le permite a la Corte IDH complementar su jurisprudencia en el caso *Reverón Trujillo* al precisar que la garantía institucional de la independencia judicial, que se deriva del artículo 8.1 de la Convención Americana, se traduce en un derecho subjetivo del juez a que no se afecte en forma arbitraria su permanencia en las funciones públicas, en el marco del artículo 23.1.c. del mismo Pacto de San José.

## VI. LA FACETA INSTITUCIONAL DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL PRESENTE CASO Y SU RELACIÓN CON LA DEMOCRACIA

62. En el presente caso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos alegó que el Congreso Nacional difícilmente podía garantizar la independencia, al ser un órgano político por naturaleza, y mucho menos cuando responde a intereses del gobierno y a mayorías parlamentarias, con la consecuencia de que el Congreso no garantizó el derecho a un juez independiente, en su vertiente individual, ni actuó como tal. Asimismo, argumentó que con relación a los juicios políticos contra los vocales del Tribunal Constitucional, la expresión “infracciones constitucionales o legales” y la formulación de las causales de remoción no ofreció estándares claros, ciertos y suficientemente determinados para salvaguardar el principio de independencia judicial. Además, la propia Comisión y los representantes de las víctimas notaron que la convocatoria a juicio político del 1 de diciembre de 2004, se realizó en exceso del plazo reglamentario, al que las víctimas fueron convocados solo 6 días antes; y en relación con la segunda votación de juicio político del 8 de diciembre de 2004, las víctimas no fueron notificadas, ni tuvieron la posibilidad de participar en el proceso ni ejercer su derecho de defensa.

63. Al respecto, en la Sentencia se estudia de manera expresa la faceta institucional de la independencia judicial, para determinar en qué medida

<sup>80</sup> Párr. 198 de la Sentencia.

<sup>81</sup> Párr. 199 de la Sentencia.



el cese masivo de los jueces de las tres Altas Cortes del Ecuador constituye “no sólo un atentado contra la independencia judicial sino también contra el orden democrático”.<sup>82</sup> La Corte IDH llega a la conclusión de que los vocales del Tribunal Constitucional fueron destituidos mediante una resolución del Congreso Nacional sin que éste estuviera facultado para ello, sin sustento normativo y sin que fueran oídos. Asimismo, constata irregularidades en los juicios políticos, los cuales se sustentaron, además, en decisiones jurisdiccionales adoptadas por los vocales, lo que resultaba incluso prohibido por el ordenamiento interno.

64. La resolución en virtud de la cual se acordó el cese de los vocales del Tribunal Constitucional fue resultado de una alianza política que tenía como fin la creación de un aparato judicial afín a la mayoría política del momento, así como impedir procesos penales en contra del Presidente en funciones y un ex Presidente. Así, la resolución del Congreso no fue adoptada con exclusiva valoración de datos fácticos concretos y con el fin de cumplir la legislación vigente, sino que perseguía un propósito completamente distinto relacionado con el abuso del poder. Como se expresa en la Sentencia:<sup>83</sup>

la unión del gobierno de turno con el partido político que lideraba el ex Presidente Bucaram muestra indicios sobre cuáles habrían podido ser los motivos o propósitos para querer separar a los magistrados de la Corte Suprema y los vocales del Tribunal Constitucional, particularmente, la existencia de un interés en anular los juicios penales que llevaba a cabo la Corte Suprema en contra del ex Presidente Bucaram. (Subrayado añadido).

65. En efecto, las violaciones principales en el caso que nos ocupa se deben a un actuar intempestivo del poder político totalmente inaceptable, como dice la Sentencia,<sup>84</sup> en contra de un pilar básico del Estado democrático de derecho como es un poder judicial y un Tribunal Constitucional auténticamente independientes. La actuación atentatoria de este principio esencial para la democracia constitucional, reprodujo un desprecio por cualquiera de las manifestaciones de esa independencia, y, por tanto, por el principio de separación de los poderes públicos, que es fundamento también de la entera protección de los derechos humanos de los individuos. Baste un hecho que se encontró probado en este asunto para representar el abuso parlamentario del poder en este caso, como es que, en el término de 14 días, se hayan destituido no solo a la Corte Suprema, sino también al Tribunal Electoral y al

<sup>82</sup> Párr. 207 de la Sentencia.

<sup>83</sup> Párr. 211 de la Sentencia.

<sup>84</sup> Párr. 212 de la Sentencia.

Tribunal Constitucional de Ecuador, como consecuencia del contexto político e institucional en el presente caso, en un marco evidentemente contrario al concierto democrático de derecho.

66. La Sentencia llega a concluir ese aspecto, al que se ha venido refiriendo este voto. Así, en su párrafo 221, cita el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana, concluyendo que la destitución de todos los miembros del Tribunal Constitucional implicó una desestabilización del orden democrático existente en el Ecuador, por cuanto se dio una ruptura en la separación e independencia de los poderes públicos al realizarse un verdadero ataque a las tres Altas Cortes del Ecuador en ese momento.

67. Sin embargo, estimo que la Sentencia debió poner mayor y detallado énfasis en el ataque antidemocrático que profirió el poder político al Tribunal Constitucional en este caso. Así, si bien la Corte IDH declaró la violación al artículo 8.1 de la Convención Americana, por la transgresión del derecho a ser oído y a la garantía de competencia en perjuicio de las ocho víctimas, como consecuencia de su cese arbitrario y los juicios políticos realizados; debió también profundizar sobre la violación del artículo 8 desde la perspectiva de la salvaguarda que profesa el Sistema Interamericano al Estado democrático de derecho y, en especial, a la independencia de los jueces que lo operan, y que lo hacen resistente a los embates del poder político. Asimismo, la Sentencia debió avanzar en un desarrollo jurisprudencial más profundo de la propia Carta Democrática Interamericana, en específico, en relación a lo que consagra su artículo 3. La función contenciosa del Tribunal Interamericano consiste en resolver las controversias que la Comisión Interamericana y las partes le proponen en un caso en concreto; es indudable que también tiene como misión ser garante de los principios que integran el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esto se logra, guiando con la interpretación el significado de dichos principios, a fin de esclarecerlos. De tal suerte, que decidir la litis y el alcance del derecho entre las partes es uno de los cometidos de la jurisdicción interamericana, pero no el único, ya que también tiene a su cargo la función interpretativa de la Convención Americana, cuya importancia se incrementa a partir del muy reducido número de casos de los que conoce.

68. Resulta evidente de los hechos probados una violación multifrontal a la independencia judicial tal como la protege la Convención Americana, y tal como ésta resulta fortalecida por la Carta Democrática Interamericana, en especial, en su faceta de independencia institucional de los vocales del Tribunal Constitucional de Ecuador. Así, la independencia institucional del Tribunal Constitucional, en su condición de garante del propio sistema democrático interno, a partir del marco jurídico constitucional y legal de Ecuador vigente en el momento en que fueron originalmente designados los

vocales cesados por el Congreso Nacional. Al respecto, debieron vincularse con mayor fuerza estos aspectos con la jurisprudencia interamericana sobre la independencia judicial, ya referida en el presente voto, y en ese sentido, reprobamos enfáticamente el flagrante abuso del poder político que hubo en este caso en contra del Tribunal Constitucional y de su independencia.

69. En efecto, en la sesión del 25 de noviembre de 2004, en la que se aprobó la resolución no. R-025-2005, que cesó a los vocales del Tribunal Constitucional por presuntamente haber existido problemas en la forma en que habían sido designados en sus cargos, el Congreso no invocó norma alguna como base legal de la declaración del cese, ni el Estado indicó en este caso en qué norma se basó dicha decisión. Si bien el mecanismo de votación “en plancha” no se encontraba expresamente previsto en la legislación interna de Ecuador, también es verdad que no hubo acciones legislativas, administrativas o judiciales que hubieren cuestionado ese mecanismo con posterioridad a la designación de los vocales el día 19 de marzo de 2003.

70. Así, se advierte una grave incongruencia lógica del Congreso por haber esperado más de un año y medio para subsanar esa supuesta irregularidad, lo cual tuvo una explicación eminentemente política, dada la crisis de los poderes del Estado justo en el momento en que se actualizó la destitución tanto del Tribunal Constitucional como de las otras Altas Cortes del Estado. Si bien el Congreso pudo encontrarse en posibilidades de juzgar a los vocales por medio de juicios políticos —como finalmente lo hizo, con las irregularidades que se destacarán después en este voto—, no se advierte sustento legal alguno que facultara al propio Congreso para revisar y repetir una primera votación, y para decidir luego —como terminó ocurriendo— la aprobación de la moción de censura con la consecuente separación inmediata en sus cargos de los vocales.<sup>85</sup>

71. El presente caso revela las condiciones en que se verificó el cese y los juicios políticos a los vocales del Tribunal Constitucional, transgrediéndose la estabilidad en sus cargos, en el marco de presiones externas, asociadas a la afectación de la independencia judicial en su faceta institucional y personal. Los hechos probados, que relatan pasajes de auténtica embestida política y de ataques a principios básicos del Estado democrático de derecho, que postula el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ponen de manifiesto la necesidad de destacar los límites que impone ese Sistema Internacional no solo frente a la independencia judicial en su vertiente personal, sino también a la independencia judicial institucional, en favor de las ocho víctimas en su conjunto, y que integraban el Tribunal Constitucional de Ecuador, ilícitamente cesados y enjuiciados por el Congreso Nacional.

<sup>85</sup> De conformidad con el artículo 130, inciso 9, de la Constitución ecuatoriana de 1998.

## VII. LA NATURALEZA MATERIALMENTE JURISDICCIONAL DEL JUICIO POLÍTICO Y LAS VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS DEL DEBIDO PROCESO CONVENCIONAL (ART. 8), DERECHOS POLÍTICOS (ART. 23) Y PROTECCIÓN JUDICIAL (ART. 25)

### A) *Naturaleza materialmente jurisdiccional del juicio político*

72. La doctrina tradicional distingue entre el “control jurídico” y el “control político”.<sup>86</sup> Ambos tipos de control se encuentran dentro de los “controles institucionalizados”. Los primeros son controles objetivados, es decir, basados en razones jurídicas y en un canon preexistente y no disponible para el órgano que ejerce el control. Así, el control jurídico aplica limitaciones preestablecidas; es un control necesario, pues el órgano controlante debe ejercerlo cuando es solicitado para ello, y en su caso, debe emitir la sanción; es ejercido por un órgano independiente e imparcial, dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de derecho. Los segundos —control político—, tienen un carácter subjetivo, en tanto no existe un canon fijo y predeterminado de valoración, ya que ésta descansa en la libre apreciación realizada por el órgano controlante y las razones son de oportunidad; es de ejercicio voluntario, pues el órgano o el sujeto controlante es libre para ejercer o no el control, y no implica necesariamente la emisión de una sanción; y el órgano político, autoridad o sujeto de poder se encuentra en una situación de supremacía o jerarquía.<sup>87</sup>

73. Si seguimos esta caracterización de Aragón y atendemos a las notas que esta Corte IDH le ha dado al juicio político a jueces<sup>88</sup> —como sucede en un número importante de países de la región, que se realiza por el poder legislativo—,<sup>89</sup> resulta que el juicio político constituye materialmente un “control jurídico” en cuanto a la función que realiza. Si bien es cierto

<sup>86</sup> Entre otros, véanse Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998 (con ediciones posteriores, 3a. ed., Porrúa-UNAM, 2006), y Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, 2002, especialmente pp. 136-141.

<sup>87</sup> Aragón, Manuel, *op. cit.*, pp. 130, 131, 136 y 137.

<sup>88</sup> *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, especialmente párrs. 71-77.

<sup>89</sup> Así sucede en varios países que han suscrito la Convención Americana, en donde el juicio político a jueces de las altas cortes se realiza por el poder legislativo (en un procedimiento constitucional de una o dos cámaras, dependiendo del país). Resulta relevante, sin embargo, no perder de vista lo expresado por el perito Despouy en su declaración en la audiencia pública del 18 de marzo de 2013: “...la palabra juicio político hoy es más bien una reminiscencia histórica del hecho de que era el poder político, en este caso el parlamento generalmente, el senado en muchos países los que se pronunciaban, los que tomaban la decisión o bien la cámara de diputados y senadores

que el órgano que lo ejerce, el tipo de faltas que se castigan<sup>90</sup> y las sanciones que se pueden imponer son de naturaleza política,<sup>91</sup> en el ejercicio de dicha función el Congreso debe actuar como un órgano independiente e imparcial, cumpliendo con las garantías del debido proceso. De ahí que el control ejercido por el Congreso a través del juicio político sea de naturaleza jurisdiccional, como ha sido aceptado por un sector importante de la doctrina.<sup>92</sup> De hecho, como el mismo Aragón afirma, el carácter jurisdiccional del órgano es una consecuencia del tipo de control y no al revés.<sup>93</sup> En este sentido, considero que no debemos confundir la naturaleza del órgano con el carácter de la función que ejerce tratándose del juicio político a jueces. Es más, al caracterizar el “control político” al que se refiere, Aragón apunta ejemplos tales como el realizado por el cuerpo electoral, o el llevado a cabo por el parlamento sobre el gobierno o la administración, o aquél que pueden efectuar el parlamento o el gobierno sobre las entidades locales o las comunidades autónomas; sin que en ningún momento se esté refiriendo a los específicos elementos del “juicio político”.<sup>94</sup>

74. El juicio político se inspira históricamente en la institución del “impeachment” de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 (artículo I, sección III, inciso c), según el cual corresponde al Senado federal el enjuiciamiento de altos funcionarios de los tres órganos de gobierno por infracciones de tipo político, especialmente a la propia Constitución federal. El

*que obraban como cámara de acusación y cámara de juzgamiento, pero hoy la evolución ha marcado con creciente fuerza la necesidad de establecer organismos autónomos independientes”* (Subrayado añadido).

<sup>90</sup> No debe perderse de vista que conforme a los estándares internacionales la inamovilidad es una de las garantías principales de la independencia judicial, que solo puede ser transgredida en circunstancias excepcionales como consecuencia de medidas disciplinarias previstas en ley, aplicadas por un órgano independiente a través de un procedimiento especial que cumpla las garantías del debido proceso, sujeto a control judicial. Siendo la mala conducta o la incapacidad las causas para su remoción, más no así los errores judiciales. Reporte A/HCR/11/41 del 24 de marzo de 2008 del Relator Especial de la Naciones Unidas para la independencia de jueces y abogados, párrs. 52-64.

<sup>91</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2011, pp. 190 y 191.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 191. Sabsay, Daniel Alberto, “El juicio político a la Corte Suprema en la República argentina”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 8, 2004, p. 506; Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, pp. 701 y ss.; Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 2a. ed., México, UNAM, 2001, p. 30; González Oropeza, Manuel, “Juicio político”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 335; Orozco Henríquez, J. Jesús, “Artículo 110”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 18a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IV, p. 195.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 137.

<sup>94</sup> Aragón, Manuel, *op. cit.*, pp. 173 y 174.

fallo condenatorio solamente implica la destitución e inhabilitación del funcionario responsable. Pero dado que la propia Constitución norteamericana protege la inamovilidad de los jueces federales (artículo III, sección 1), ello ha desincentivado su operatividad contra el poder judicial si se repara en que solamente se tiene registro de dos ocasiones en que se intentó, sin éxito, el “impeachment” contra algún juez federal.<sup>95</sup> Sobre este aspecto resulta interesante recordar el carácter que se atribuye al Senado en *El Federalista LXV* cuando actúa en el juicio político, que son los del “carácter judicial del Senado”<sup>96</sup> y de “tribunal independiente e imparcial”.<sup>97</sup>

75. Por su parte, Joseph Story, al comentar la Constitución de los Estados Unidos de América, al tratar el tema del juicio político inició su reflexión con las siguientes elocuentes palabras: “Las cualidades más importantes que deben buscarse en la formación del tribunal para el juicio político son la imparcialidad, la integridad, el saber y la independencia. Si una de estas cualidades llegase a faltar, el juicio será radicalmente malo. Para asegurarse de la imparcialidad, el tribunal debe estar, hasta cierto punto, aislado del poder y de las pasiones populares, de la influencia de las preocupaciones locales o de la influencia, mucho más peligrosa aún, del espíritu de partido [...]”.<sup>98</sup>

76. Asimismo, el carácter jurisdiccional de la función que ejerce el Congreso en el juicio político no rompe con la separación de poderes, pues bien entendida no impide que una rama del poder lleve a cabo funciones que en principio le corresponden a otra. Como explica Loewenstein, se trata de una excepción en la que el Congreso ejerce funciones judiciales.<sup>99</sup>

77. Por otro lado, una comprensión contemporánea del juicio político debe concebirlo como una verdadera “garantía constitucional” en la concepción actual del derecho procesal constitucional.<sup>100</sup> La única manera de entender el “control” que mediante este juicio se ejerce por un congreso, es bajo un sentido acorde con el Estado constitucional de derecho, esto es, como un vehículo a través del cual puedan hacerse efectivas las limitaciones

<sup>95</sup> La última vez que se sometió a un juez federal a “impeachment”, fue en el lejano año de 1805. Cfr. Artola, Miguel, *Constitucionalismo en la historia*, Barcelona, Crítica, 2005, pp. 252 y 253.

<sup>96</sup> Hamilton, A. *et al.*, *op. cit.*, p. 277.

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 278.

<sup>98</sup> Story, Joseph, *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*, México, Oxford University Press, 1999, Colección Clásicos del Derecho, pp. 70 y 71.

<sup>99</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1976, p. 297.

<sup>100</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2011, p. 191; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, Madrid, Marcial Pons-UNAM, 2013.

del poder, a efecto de evitar sus abusos.<sup>101</sup> Pero si éste es el propósito del juicio político, lo mínimo que puede exigirse de quien lo opera es precisamente que su realización no lo convierta en un arma en contra del propio Estado constitucional, lo que ocurriría si es el propio Legislativo quien se extralimita en su poder de enjuiciamiento y quien incurre en abuso de su poder en contra de quienes son juzgados. Como lo ha señalado algún autor “el lado peligroso del asunto es que el juicio político sirve muy bien para llevar a cabo las destituciones a fin de sacar de las cámaras a todos los legisladores minoritarios que no obedezcan las órdenes del grupo o la alianza mayoritaria. Pero además, tal como está concebido, deja en manos de quien tenga la mayoría suficiente en los órganos legislativos la *posibilidad de nulificar sin mayor problema a los demás órganos públicos, paralizándolos, dominándolos y finalmente acabando con su independencia*”<sup>102</sup> (cursivas añadidas).

78. Si bien la competencia para conocer y resolver un juicio político es un órgano político (en aquellos países donde el poder legislativo tiene dicha facultad), todo el proceso tiene que realizarse con pulcritud jurídica, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución, de las normas legales que lo rigen,<sup>103</sup> así como con los estándares convencionales en la materia. Se trata de un juicio análogo a un proceso judicial en el sentido de que la cámara legislativa juzgadora pasa a convertirse de cierta forma en un juez profesional. Se trata de un control jurídico en la medida en que éste se encuentra regulado por el derecho, y es también un control jurisdiccional, porque éste no puede entenderse exento de elementos formales y sustanciales del debido proceso. Así, González Oropeza ha definido al juicio político como el “procedimiento para fincar responsabilidad política u oficial a un servidor público [que] implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional”.<sup>104</sup>

79. En consecuencia, el juicio político implica en realidad un control mixto: un “control político” solo en cuanto a la condición institucional del órgano que lo ejerce, las faltas y las sanciones a imponer; un “control jurídico” en cuanto a que el acto de fiscalización está sometido al ordenamiento normativo; y es jurisdiccional en cuanto a la naturaleza de la función y a los derechos humanos del debido proceso de los que son juzgados. Si los que

<sup>101</sup> Cfr. Aragón, Manuel, *op. cit.*, pp. 121 y 122.

<sup>102</sup> Valdés S., Clemente, *El juicio político. La impunidad, los encubrimientos y otras formas de opresión*, México, Ediciones Coyoacán, 2000, p. 190.

<sup>103</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, “Algunas garantías procesal-constitucionales en México”, en Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, pp. 229 y 230.

<sup>104</sup> González Oropeza, Manuel, “Juicio político...”, *cit.*, p. 335.



son juzgados son miembros del poder judicial del Estado —o de cualquiera de los altos órganos jurisdiccionales—, existen además otros trascendentes elementos a considerar como son los principios de separación de poderes y, como ya lo desarrollé con anterioridad, el de independencia de los jueces en su faceta institucional, los cuales traen consigo importantes consecuencias prácticas.

80. En efecto, solamente reconociendo el “carácter jurisdiccional” de la función del Congreso tratándose del juicio político es que se puede garantizar la independencia judicial.<sup>105</sup> Así, si queremos proteger la independencia judicial debemos considerar que el juicio político es un medio excepcional para la destitución de magistrados, y no un mecanismo al servicio de las mayorías parlamentarias para tratar de controlar a la judicatura. En otras palabras, si se entiende que el juicio político es un mecanismo excepcional para la destitución de jueces, cuya excepcionalidad busca protegerlos contra destituciones indebidas, lo que corresponde es continuar con la línea jurisprudencial de esta Corte IDH, en el sentido de que en el ejercicio de su función el Congreso debe actuar de manera independiente e imparcial y dotar al enjuiciado de las garantías del debido proceso. De lo contrario, lo que en principio buscó ser una garantía de la independencia judicial —juicio excepcional de destitución por razones limitadas— se puede convertir en un mecanismo al servicio del gobierno en turno para controlar o para acechar al poder judicial.<sup>106</sup> En similar sentido se pronunció el perito Despouy, al precisar que “[cuando] ejerce la función jurisdiccional [...] una entidad política, los riesgos de que se violen los principios básicos del debido proceso son mayores, de ahí que la jurisprudencia internacional exige precisamente que la garantía de inamovilidad, o que, las decisiones aparezcan primero por causales predeterminadas que sean fundadas, las decisiones tiene que ser motivadas, las razones deben revestir evidente gravedad, porque de lo contrario se le podría destituir [a un juez] por comportamientos que no revisten ninguna significación desde el punto de vista de su desempeño”.<sup>107</sup>

81. Como lo ha reconocido un sector de la doctrina, la posibilidad de que el congreso remueva a los jueces bajo criterios muy laxos y sin las debidas garantías del debido proceso, pone en peligro la facultad de los propios tribu-

<sup>105</sup> Sobre el particular, el perito Despouy señaló que en un juicio político tenían que respetarse “las garantías del debido proceso legal” y “con más razón si se trata de Jueces de las altas Cortes Suprema de Justicia y también como en este caso los vocales del Tribunal Constitucional” (Declaración en la audiencia pública el 18 de marzo de 2013).

<sup>106</sup> Redish, Martín H., “Response: Good Behavior, Judicial Independence, and the Foundations of American Constitutionalism”, *Yale Law Journal*, vol. 136, 2006-2007, pp. 148, 149 y 156.

<sup>107</sup> Declaración del perito Despouy en la audiencia pública el 18 de marzo de 2013.

nales para ejercer el control de constitucionalidad —y agregamos también el control de convencionalidad— para proteger los derechos de las minorías.<sup>108</sup> En efecto, para que los jueces puedan sentirse libres de interpretar la ley sin esperar la reacción del Congreso, deben establecerse límites al poder Legislativo para enjuiciar políticamente y remover a los jueces.<sup>109</sup> En consecuencia, cualquier razonamiento en torno al análisis de una alegada violación a la independencia judicial y a las garantías judiciales de los propios jueces sometidos a juicios políticos en manos del Legislativo, deben analizar diversos estándares bajo el detallado escrutinio que exigen las garantías reforzadas de los jueces en el Estado constitucional y democrático de derecho.

B) *Seguimiento del precedente del caso Tribunal Constitucional vs. Perú de 2001 (aplicabilidad “en general” de los derechos previstos en el artículo 8.2 al juicio político)*

82. Conforme a una larga línea jurisprudencial del Tribunal Interamericano, las garantías del artículo 8.2 de la Convención Americana son aplicables a cualquier actuación de algún poder del Estado en el que se vean afectados los derechos de las personas. Así se reconoció también para el juicio político en el multicitado caso del *Tribunal Constitucional vs. Perú*. Y específicamente en el caso que nos ocupa, la Corte IDH estimó “oportuno ratificar los criterios fundamentales contenidos”<sup>110</sup> en dicho precedente de 2001 y así “ratificar los siguientes criterios mencionados en dicho caso”:<sup>111</sup>

68. El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es, así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención.

69. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias

<sup>108</sup> *Ibidem*, p. 141.

<sup>109</sup> Perlin, Adam A., “The Impeachment of Samuel Chase: Redefining Judicial Independence”, *Rutgers Law Review*, vol. 62:3, 2010, pp. 729 y 788.

<sup>110</sup> Párr. 165 de la Sentencia.

<sup>111</sup> Párr. 166 de la Sentencia.

procesales”<sup>112</sup> a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos.

70. Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal.<sup>113</sup>

71. De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo.<sup>114</sup> Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.

[...]

75. Esta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier juez en un Estado de Derecho y, en especial, la del juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. Como lo señalara la Corte Europea, la independencia de cualquier juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento,<sup>115</sup> con una duración establecida en el cargo<sup>116</sup> y con una garantía contra presiones externas.<sup>117</sup>

<sup>112</sup> Cfr. *Garantías judiciales en Estados de emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27.

<sup>113</sup> Cfr. *Caso Paniagua Morales y otros*. Sentencia del 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 149.

<sup>114</sup> Cfr. *Eur. Court H. R., Campbell and Fell judgment of 28 June 1984, Series A no. 80*, para. 76, y *Eur. Court H. R., case of X v. the United Kingdom of 5 November 1981, Series A no. 46*, para. 53.

<sup>115</sup> Cfr. *Eur. Court H. R., Langborger case, decision of 27 January 1989, Series A no. 155*, para. 32, y *Eur. Court H. R., Campbell and Fell, supra nota 47*, para. 78.

<sup>116</sup> Cfr. *Eur. Court H. R., Langborger case, supra nota 51*, para. 32; *Eur. Court H. R., Campbell and Fell, supra nota 47*, para. 78, y *Eur. Court H. R., Le Compte, Van Leuven and De Meyere judgment of 23 June 1981, Series A no. 43*, para. 55.

<sup>117</sup> Cfr. *Eur. Court H. R., Langborger case, supra nota 51*, para. 32; *Eur. Court H. R., Campbell and Fell, supra nota 47*, para. 78, y *Eur. Court H. R., Piersack judgment of 1 October 1982, Series A no. 53*, para. 27.

[...]

77. En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político, del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete. (Subrayado añadido).

83. La actual integración de la Corte IDH ratifica lo expresado en el precedente de 2001, lo cual tiene, a mi entender, una trascendencia en la actualidad si consideramos una continuación en la línea jurisprudencial que ha venido desarrollando desde entonces el Tribunal Interamericano sobre el debido proceso convencional; de tal manera que los derechos previstos en el artículo 8.2 de la Convención Americana —en principio dirigido a las “garantías mínimas” en el proceso penal— se extienden también a los órdenes civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter; es decir, son aplicables a esos órdenes las garantías mínimas previstas en el artículo 8.2 de la Convención Americana y, por ende, en ese tipo de materias tiene también derecho, “en general”, al debido proceso que se aplica en materia penal.<sup>118</sup> Incluso, para reforzar esta postura, el Tribunal Interamericano en la Sentencia del presente caso,<sup>119</sup> se apoya también en el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, que señala, *inter alia*, “que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes”.<sup>120</sup>

84. Cabe destacar que la Corte IDH en la Sentencia que motiva el presente voto, no entra al análisis específico del significado que el precedente de 2001 le atribuye a la expresión “en general”,<sup>121</sup> lo cual resulta fundamental para determinar si todas y cada una de las “garantías mínimas” previstas en el artículo 8.2 aplican a otros órdenes distintos de la materia penal y espe-

<sup>118</sup> *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 70.

<sup>119</sup> Párr. 167 de la Sentencia.

<sup>120</sup> *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 125.

<sup>121</sup> *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 70.

cíficamente si aplican en su totalidad al juicio político. Por lo pronto, en la Sentencia se declaró violado el artículo 8.2 (en diversas manifestaciones de la defensa adecuada) y del artículo 8.4 (la garantía del *ne bis in ídem*). Estimo que el Tribunal Interamericano en el futuro tendrá que precisar, con claridad, la aplicabilidad plena —o en cada caso— de las “garantías mínimas” que prevé el artículo 8.2 para los demás procesos y procedimientos no penales, cuestión de extrema trascendencia para el entendimiento del debido proceso convencional y más allá del caso particular sobre el juicio político.

85. Como se estableció en la Sentencia, considerando la propia Corte IDH sus precedentes más representativos, debe tenerse en cuenta que los jueces solo pueden ser removidos por faltas de disciplina graves o incompetencia, y acorde a procedimientos con debidas garantías, o cuando se cumpla con el periodo de su cargo. La destitución no puede resultar nunca en una medida arbitraria, lo cual debe analizarse a la luz del marco nacional existente y las circunstancias del caso concreto.<sup>122</sup>

C) *La violación en el caso de distintos derechos previstos en los artículos 8 de la Convención Americana, así como de los artículos 23.1.c y 25 del propio Pacto de San José*

86. En el presente caso, para evidenciar las diversas violaciones al debido proceso en los juicios políticos instaurados en contra de los vocales del Tribunal Constitucional, basta remitirse a los hechos probados, y a la normatividad interna vigente y aplicable al respecto, que la propia Sentencia relata.

87. Al momento de los hechos, los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa señalaban que el plazo para instaurar los juicios políticos después de presentada la moción respectiva, era de 5 a 10 días en casos de sesiones ordinarias del Congreso, y de 30 días en caso de sesiones extraordinarias, así como que este último plazo era prorrogable hasta 60 días. Sin embargo, al momento de iniciar el juicio político, ya se habían vencido dichos plazos. Asimismo, al decidir el Congreso sobre los juicios políticos, continuaba el contexto de crisis política en el que se verificó la arbitraria decisión de cesar a los vocales del Tribunal Constitucional el 25 de noviembre de 2004.

88. Como lo constata la Sentencia, una grave irregularidad consiste en que el 1 de diciembre de 2004 ya se habían sometido a votación cuatro mociones de censura y no se habían alcanzado los votos suficientes. A pesar de ello, el Congreso decidió el 8 de diciembre de 2004 reabrir las votaciones. Si bien en una de las reaperturas de votación se indicó que ello ocurría por la

<sup>122</sup> Párr. 200 de la Sentencia.

presunta acumulación indebida de dos de las mociones de censura, al reabrir dichas mociones de censura no se expuso fundamento legal alguno para justificar la nueva votación.

89. Respecto a la votación celebrada el 8 de diciembre de 2004, y solo por mencionar las inconsistencias más visibles: a) la sesión fue convocada por el Presidente de la República como sesión extraordinaria, aunque el Congreso no se encontraba en receso; b) la votación se realizó a pesar de que en la sesión del 1 de diciembre ya se había celebrado una votación similar y las mociones no habían obtenido los votos suficientes, razón por la cual se había declarado “negada la moción”; c) la sesión del 1 de diciembre de 2004 se había cerrado sin que los diputados interpusieran el recurso de reconsideración respecto a la presunta inadmisibilidad de acumular las dos mociones de censura, razón por la cual no procedía reabrir la votación el 8 de diciembre; d) la votación sobre la destitución de los vocales se realizó en la misma sesión en la que el Congreso Nacional declaró el cese de todos los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, sin que se hubiera anunciado previamente en el orden del día; e) en las declaraciones de los diputados en esa sesión nunca se mencionaron hechos o pruebas específicas relacionadas con las acusaciones en contra de los vocales del Tribunal Constitucional.

90. En relación con los fundamentos jurídicos aplicables a los juicios políticos, vigentes al momento de los hechos, el artículo 130, inciso 9, de la Constitución ecuatoriana señalaba que los vocales:

[...] podrán ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño de su cargo. El Congreso podrá censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes. La censura producirá la inmediata destitución del funcionario. (Subrayado añadido).

91. Mientras que el artículo 199 constitucional señalaba que:

Los órganos de la función judicial serán independientes en el ejercicio de sus deberes y atribuciones. Ninguna función del Estado podrá interferir en los asuntos propios de aquellos.

Los magistrados y jueces serán independientes en el ejercicio de su potestad jurisdiccional aún frente a los demás órganos de la función judicial; solo estarán sometidos a la Constitución y a la ley.

92. Por su parte, el artículo 9 de la Ley de Control Constitucional de 1997 establecía que los vocales del Tribunal Constitucional:

[...] no serán responsables por los votos que emitan y por las opiniones que formulen en el ejercicio de las atribuciones propias de su cargo.

93. En estas condiciones, el derecho interno aplicable al momento de los hechos reconocía el mecanismo del juicio político frente a los vocales de su cargo, pero su objeto no podía ser la revisión del propio control de constitucionalidad o legalidad efectuado en las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional, por parte del Congreso Nacional, teniendo en cuenta el principio de separación de poderes y la competencia exclusiva del Tribunal Constitucional en esa materia. Además, la Constitución establecía la duración en el cargo de los vocales por un plazo ininterrumpido de cuatro años (artículos 275 y 276 de la Constitución ecuatoriana vigente en ese momento),<sup>123</sup>

94. Sin embargo, las seis mociones de censura que fueron presentadas en contra de los vocales estaban directamente relacionadas con sentencias que el Tribunal Constitucional había dictado, en particular, las resoluciones referentes al caso “décimo cuarto salario” y al caso “método de D’Hondt”. Al respecto, resulta ilustrativa una de las mociones de censura que solicitó el juicio político supuestamente porque en la decisión sobre el “método de D’Hondt” hubo un presunto

<sup>123</sup> *Cfr.* Constitución Política de la República del Ecuador de 11 de agosto de 1998.

“Art. 275.- El Tribunal Constitucional, con jurisdicción nacional, tendrá su sede en Quito. Lo integrarán nueve vocales, quienes tendrán sus respectivos suplentes. Desempeñarán sus funciones durante cuatro años y podrán ser reelegidos. La ley orgánica determinará las normas para su organización y funcionamiento, y los procedimientos para su actuación”.

“Art. 276.- Competerá al Tribunal Constitucional:

1. Conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad, de fondo o de forma, que se presenten sobre leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, ordenanzas; estatutos, reglamentos y resoluciones, emitidos por órganos de las instituciones del Estado, y suspender total o parcialmente sus efectos.

2. Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de los actos administrativos de toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad conlleva la revocatoria del acto, sin perjuicio de que el órgano administrativo adopte las medidas necesarias para preservar el respeto a las normas constitucionales.

3. Conocer las resoluciones que denieguen el hábeas corpus, el hábeas data y el amparo, y los casos de apelación previstos en la acción de amparo.

4. Dictaminar sobre las objeciones de inconstitucionalidad que haya hecho el Presidente de la República, en el proceso de formación de las leyes.

5. Dictaminar de conformidad con la Constitución, tratados o convenios internacionales previo a su aprobación por el Congreso Nacional.

6. Dirimir conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución.

7. Ejercer las demás atribuciones que le confieran la Constitución y las leyes. Las providencias de la Función Judicial no serán susceptibles de control por parte del Tribunal Constitucional”.



interés personal y para favorecer a quienes permitieron su elección en el Tribunal Constitucional [...] en desmedro y perjuicio de todas las demás organizaciones políticas existentes en el país [y...] al desconocer una fórmula de cálculo de representación proporcional, que permitía la representación política de manera plural y democrática [...con lo cual] han puesto en riesgo el proceso electoral próximo, atentando peligrosamente contra la vida democrática del país, así como las libertades y derechos garantizados por la Carta Política.<sup>124</sup>

95. Como la propia Sentencia advierte,<sup>125</sup> el derecho ecuatoriano era suficientemente claro en el sentido de que las opiniones rendidas en las sentencias de los vocales no podían ser motivo para su remoción. Las actas del Congreso de los días 1 y 8 de diciembre de 2004 permiten concluir que no se aludieron a hechos específicos relacionados con las supuestas “faltas graves” cometidas por los vocales, sino que solo se hizo referencia a sus decisiones en sus méritos de derecho, dictadas en el marco de sus competencias.

96. Por las razones, fundamentos jurídicos y evidencias fácticas anteriores, puede comprenderse con claridad que en la Sentencia el Tribunal Interamericano declaró responsable internacionalmente al Estado demandado por la violación de diversos derechos previstos en el artículo 8, en sus fracciones 1 y 2, así como en su fracción 4 (*ne bis in idem*),<sup>126</sup> en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana; incluso, del artículo 8.1 en relación con el artículo 23.1.c y el artículo 1.1 del propio Pacto de San José, por la afectación arbitraria a la permanencia en el ejercicio de la función judicial y la consecuente afectación a la independencia judicial y a la garantía de imparcialidad. Y también se declaró la responsabilidad internacional por la violación del artículo 25.1 en relación con el artículo 1.1 del mismo pacto, dado que las víctimas se encontraban impedidos para presentar el “recurso de amparo” dada la resolución que emitió el entonces nuevo Tribunal Constitucional.

<sup>124</sup> Cfr. Acta Congreso Nacional, 24-326, sesión del 1o. de diciembre de 2004.

<sup>125</sup> Párr. 208 de la Sentencia.

<sup>126</sup> La Corte IDH consideró violado el artículo 8.4 del Pacto de San José, al estimar que los juicios políticos seguidos a los vocales culminaron conforme a la legislación interna el 1 de diciembre de 2004 y de conformidad con la certificación expresa que emitió la Secretaría del Congreso al haberse declarado negadas las mociones de censura por no obtener la votación necesaria; siendo que la “reapertura de votación implicó un nuevo enjuiciamiento” en la sesión del Congreso del 8 de diciembre siguiente. Véanse, especialmente, los párrafos 184-186 de la Sentencia.

### VIII. LA FALTA DE ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LOS DERECHOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 8.2 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA INVOCADOS POR LA COMISIÓN Y ALEGADOS POR LAS PARTES

97. La Corte IDH omitió entrar al estudio pormenorizado de distintas garantías judiciales invocadas por la Comisión Interamericana y alegadas por las víctimas previstas en el artículo 8.2, al considerar que “[u]na vez se ha determinado que el órgano que llevó a cabo el cese no era el competente, no es necesario entrar a analizar las otras garantías establecidas en el artículo 8.1 de la Convención, por cuanto esta determinación implica que la decisión adoptada por el Congreso era totalmente inaceptable”.<sup>127</sup>

98. Considero que el Tribunal Interamericano pudo haber analizado las específicas violaciones a otros derechos previstos en el artículo 8.2 de la Convención Americana, ya que el Congreso Nacional sí tenía competencia para conocer de los juicios políticos, es decir, la Corte IDH consideró solo la falta de competencia respecto de la resolución de cese de los vocales del 25 de noviembre de 2004 y no así de la competencia del Congreso respecto de los juicios políticos, sobre los cuales se alegan violaciones particulares de otras garantías judiciales no estudiadas en la Sentencia.

99. En mi opinión, la Corte IDH debió haber aprovechado esta oportunidad para consolidar su jurisprudencia en materia del debido proceso aplicable en los juicios políticos a jueces. Esto, en atención a las pocas oportunidades que tiene para pronunciarse sobre el tema y a la debilidad institucional en la que en ocasiones se encuentran los poderes judiciales y los tribunales constitucionales de la región frente al acecho, lamentablemente no infrecuente, por parte de los poderes políticos. Como lo señalé con anterioridad (*supra* párr. 67), el Tribunal Interamericano tiene en los tiempos actuales una función interpretativa *erga omnes* de la Convención Americana más allá del caso particular, situación de especial importancia teniendo en consideración el número reducido de casos que resuelve debido al diseño del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; situación muy diferente a lo que ocurre en el Sistema Europeo, especialmente a partir de la entrada en vigor del Protocolo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, por el que desaparece la Comisión Europea y se permite el acceso directo al Tribunal de Estrasburgo.<sup>128</sup> Así, en la justicia interamericana adquiere una particular re-

<sup>127</sup> Párr. 223 de la Sentencia.

<sup>128</sup> En el último informe de labores de 2012, la Corte Europea de Derechos Humanos tenía 128, 100 casos pendientes de resolución. *Cfr. European Court of Human Rights. Annual Report 2012*, Estrasburgo, 2013, pp. 4, 6, 7 y 150.

levancia la expansión vinculante de la “norma convencional interpretada”<sup>129</sup> más allá del caso particular (*res interpretata*), constituyendo un elemento más en la construcción de un *ius constitutionale commune americanum* —o por lo menos y por ahora *latinoamericanum*—,<sup>130</sup> que permita garantizar un estándar mínimo de aplicabilidad regional de la Convención Americana en favor de los derechos y la dignidad humana.

100. De la misma manera en que el Tribunal Interamericano entró al análisis de las vulneraciones producidas al derecho a ser oído y algunos componentes del derecho a la defensa, la Corte IDH hubiese podido también entrar al estudio específico sobre alegadas vulneraciones a otros derechos previstos en el artículo 8.2 de la Convención Americana expresamente referidas por la Comisión Interamericana y alegadas por los representantes de las víctimas; y no evadir su estudio al considerar que al resultar incompetente el Congreso para realizar el cese de los vocales, resultaba innecesario entrar a dicho análisis al ser la decisión “totalmente inaceptable”.<sup>131</sup> Precisamente por ser la decisión del Congreso Nacional calificada de inaceptable, debió la Corte IDH pronunciarse sobre el resto de los alegatos relativos a los derechos del artículo 8.2 del Pacto de San José y con mayor razón cuando efectivamente lo realizó para analizar y declarar violados el derecho a ser oído y algunos componentes del derecho a la defensa.

101. En efecto, por un lado, el Congreso *sí tenía competencia para conocer de los juicios políticos*; y, por otro, no debe pasar inadvertido que en otros casos, a pesar de que la Corte IDH ha declarado una determinada violación, ello no ha sido obstáculo para considerar pertinente precisar otros alcances de la responsabilidad internacional del Estado y, en ocasiones, declarar violaciones adicionales o complementarias.<sup>132</sup> Ello se justificaba en el presente

<sup>129</sup> Cfr. *Caso Gelman vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia*. Resolución del 20 de marzo de 2013, párr. 67 y ss. La Corte IDH ha establecido que la “norma convencional interpretada” tiene vinculación sea para el caso particular (*res judicata*) o con efectos generales para los demás Estados Parte de la Convención Americana (*res interpretata*). Lo anterior resulta de especial importancia para el “control de convencionalidad” que deben realizar todas las autoridades nacionales conforme a sus respectivas competencias y a las regulaciones procesales correspondientes, siendo útil también para el cumplimiento de resoluciones del Tribunal Interamericano.

<sup>130</sup> Cfr. Bogdandy, Armin von *et al.* (coords.), *Ius Constitutionale Commune en derechos humanos en América Latina*, México, Porrúa-IMDPC-Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2013.

<sup>131</sup> Párr. 223 de la Sentencia.

<sup>132</sup> En el caso *Kimel*, la Corte IDH hizo un juicio de proporcionalidad sobre la restricción a la libertad de expresión de la víctima. A pesar de que en el análisis de estricta legalidad el Tribunal Interamericano declaró la violación respectiva, se incluyó un análisis de los demás componentes del juicio de proporcionalidad. Cfr. *Caso Kimel vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párrs. 81-94. Por otra parte, en el

caso teniendo en cuenta el carácter “intempestivo” del cese de las principales Altas Cortes de Ecuador y la dramática afectación a la faceta institucional de la independencia judicial que fue declarada en la Sentencia, por lo que estimo que el Tribunal Interamericano no debió eludir la respuesta a dichas alegaciones del debido proceso convencional en los juicios políticos a jueces.

102. La necesidad de la exhaustividad de los alegatos, por ejemplo, de los diversos componentes del derecho de defensa de las víctimas en los juicios políticos, hubiese sido especialmente relevante debido a que resultaba altamente probable que se llegara a la declaración autónoma de la violación de los derechos en sí mismos considerados. No debe olvidarse, además, que el derecho al debido proceso, en realidad, está constituido por un conjunto de piezas inseparables e indispensables,<sup>133</sup> por lo que su respeto es inconcebible si no se encuentran satisfechas, de manera integral, la totalidad de las mismas. En este sentido, el estudio de las demás garantías judiciales alegadas como violadas, hubiera eventualmente establecido estándares más robustos de protección para los jueces, magistrados o vocales, sometidos a juicios políticos en manos de los Congresos, que no deben nunca considerarse exentos de su cumplimiento.

#### IX. DISIDENCIA: LA NECESIDAD DE ANALIZAR Y DECLARAR LA VIOLACIÓN AUTÓNOMA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD (ARTÍCULOS 9 Y 1.1 DE LA CONVENCION AMERICANA)

##### A) *Introducción y diferencia con el caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*

103. Como lo expresé al inicio del presente voto, disiento del criterio mayoritario respecto del Resolutivo 7 de la Sentencia.<sup>134</sup> En efecto, estimo que

caso de la *Masacre de Pueblo Bello*, a pesar de que la Corte IDH señaló la falta de competencia de la jurisdicción penal militar para conocer de los hechos, analizó en qué forma, durante la intervención de dicha jurisdicción, no existió debida diligencia en la investigación. El Tribunal Interamericano indicó que los “pocos actos de investigación, así como la celeridad con que fueron llevados a cabo, evidencian poco o ningún interés de la jurisdicción penal militar en realizar una investigación seria y exhaustiva de los hechos ocurridos”. Cabe resaltar que la Corte IDH también analizó la efectividad de la intervención de otras jurisdicciones, como la disciplinaria. *Cfr. Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Sentencia del 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párrs. 192-204.

<sup>133</sup> *Cfr. García Ramírez, Sergio, El debido proceso. Criterios de la jurisprudencia interamericana*, México, Porrúa, 2012, p. 23.

<sup>134</sup> “7. No procede emitir un pronunciamiento sobre la alegada violación al artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los términos de los párrafos 223 a 224 de la presente Sentencia”.

el Tribunal Interamericano debió haber entrado al análisis específico de los alegatos relativos a la violación del principio de legalidad consagrado en el artículo 9 de la Convención Americana, debiendo haber declarado que en el caso se vulneró de manera autónoma el mencionado derecho en perjuicio de las ocho víctimas.

104. En principio, no debe pasar inadvertido que en el presente caso —relacionado con un cese arbitrario y unos juicios políticos irregulares contra las víctimas— el Estado reconoció de manera expresa su responsabilidad respecto a la violación del artículo 9 del Pacto de San José en relación con el cese de las víctimas como vocales del Tribunal Constitucional. En efecto, el Estado indicó que se violó dicho precepto:<sup>135</sup>

en virtud de que no se contó con una causal determinada en la ley para la separación de los cargos de las presuntas víctimas [...] si bien es cierto el Congreso Nacional podía efectuar un análisis constitucional y legal, este debía contener mecanismos claros para someter a revisión la duración y estabilidad de los cargos de los ex vocales del Tribunal Constitucional, la falta de certeza legal respecto de las causales de separación de los ex magistrados le impone al Estado reconocer su responsabilidad internacional al respecto.

105. Es cierto que lo planteado por el Estado ofrecía dificultades para entender el alcance del reconocimiento de responsabilidad internacional en este punto. En primer lugar, en el presente caso existían causales de separación de los vocales, en virtud de las cuales se podía efectuar un juicio político en su contra. También es cierto que el Estado no reconoció ninguna violación relacionada con los juicios políticos que se llevaron a cabo, ya que limitó su allanamiento respecto de los hechos del cese derivados de la resolución del Congreso Nacional del 25 de noviembre de 2004.

106. Ahora bien, considero que existe una diferencia sustancial entre lo que se decidió en el caso de la *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador*<sup>136</sup> y el presente caso, razón por la cual me separé de la opinión de la mayoría en este aspecto. En particular, cabe resaltar que la Corte IDH en aquel caso consideró que no existió competencia del órgano que realizó el cese. En el caso del *Tribunal Constitucional* que motiva el presente voto parcialmente disidente, en cambio, la litis no se concentró exclusivamente en el cese de los vocales, sino también en las violaciones alegadas sobre los juicios políticos cuya competencia para realizarlos sí tenía el Congreso Nacional; es

<sup>135</sup> Párr. 14 de la Sentencia.

<sup>136</sup> *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 23 de agosto de 2013. Serie C, No. 266.

decir, en el caso de la *Corte Suprema de Justicia* no se analizó la posible existencia de un acto sancionatorio teniendo en cuenta que no existía competencia del Congreso para cesar a los magistrados de la Corte Suprema en sus cargos, competencia que sí la tenía para enjuiciar políticamente a los vocales del Tribunal Constitucional conforme se analizó en la Sentencia.

107. En efecto, a diferencia del caso de la *Corte Suprema de Justicia*, en el presente caso que motiva este voto, se llevaron a cabo juicios políticos contra los vocales del Tribunal Constitucional que habían sido previamente cesados por la resolución del Congreso. En esos juicios políticos la Corte IDH partió del supuesto de la competencia del Congreso para llevar a cabo dichos enjuiciamientos. Esta variable permitió a la Corte IDH determinar que los fines no declarados al momento de efectuar la sanción tenían relación con una “desviación de poder”. En efecto, en la Sentencia expresamente se señala:<sup>137</sup>

Por tanto, detrás de la aparente legalidad y justificación de estas decisiones, existía la voluntad de una mayoría parlamentaria de ejercer un mayor control sobre el Tribunal Constitucional y facilitar el cese de los magistrados de la Corte Suprema. La Corte ha comprobado que las resoluciones del Congreso no fueron adoptadas en virtud de la exclusiva valoración de unos datos fácticos concretos y con el fin de dar debido cumplimiento a la legislación vigente, sino que la mismas perseguían un fin completamente distinto y relacionado con una desviación de poder dirigida a obtener el control de la función judicial a través de diferentes procedimientos, en este caso, el cese y los juicios políticos. (Subrayado añadido).

108. Por el contrario, en el caso de la *Corte Suprema de Justicia* no era posible llegar a una conclusión en ese sentido debido a que la figura de la “desviación de poder” exige que el órgano respectivo tenga la competencia para adoptar la medida en torno a la cual se analizan los motivos “no declarados”.<sup>138</sup> En el presente caso del *Tribunal Constitucional*, en cambio, el Congreso Nacional sí resultaba competente para realizar el enjuiciamiento político.

109. Sin perjuicio de lo anterior, consideró que tanto en ese caso de la *Corte Suprema de Justicia vs. Ecuador (Quintana Coello y otros)*,<sup>139</sup> como en el presente caso del *Tribunal Constitucional*, la Corte IDH pudo haber realizado un

<sup>137</sup> Párr. 219 de la Sentencia.

<sup>138</sup> Cfr. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 23 de agosto de 2013. Serie C, No. 266, párr. 162.

<sup>139</sup> Cfr. mi voto concurrente en el *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266.

análisis de la violación del artículo 9 del Pacto de San José a pesar de la incompetencia del Congreso Nacional para cesar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la falta de competencia para determinar la legalidad del nombramiento de los vocales. En efecto, con independencia de si el Congreso era incompetente para realizar los dos ceses, no debió pasar inadvertido que en el caso de la *Corte Suprema de Justicia* el Estado reconoció que había realizado un proceso con carácter sancionatorio y de carácter *ad-hoc*, mientras que en el presente caso, el Estado reconoció la vulneración al artículo 9 de la Convención Americana por cuanto estimó que “no se contó con una causal determinada en la ley para la separación de los cargos de las presuntas víctimas” y por “la falta de certeza legal respecto de las causales de separación de los ex magistrados”. Ante esta situación, dado que claramente se trataba de un procedimiento *ad-hoc* y el allanamiento presentado por el Estado en el presente caso, estimo que pudo haberse analizado la posible vulneración del principio de legalidad en ambos ceses.

110. Desde mi perspectiva, en la Sentencia que motiva el presente voto, la “desviación del poder” pudo haberse analizado con más precisión y bajo una óptica distinta. No solo desde la perspectiva de la faceta institucional de la independencia judicial —como se realiza en la Sentencia—<sup>140</sup> sino particularmente desde el análisis del principio de legalidad previsto en el artículo 9 de la Convención Americana. En efecto, lo anterior debido a que el Estado reconoció su responsabilidad internacional sobre la violación de dicho precepto<sup>141</sup> y además porque la propia Corte IDH en la Sentencia —al analizar precisamente los alcances del reconocimiento parcial de responsabilidad del Estado— consideró que “algunas de las controversias sobre este punto permanecen abiertas”.<sup>142</sup> De ahí que estimo insuficiente la justificación que se realiza en la Sentencia para establecer que “no es necesario entrar en un análisis detallado de los alegatos de las partes respecto a si la decisión de cese constituyó un acto de naturaleza sancionatoria y otros aspectos relacionados con el eventual alcance que hubiera tenido el principio de legalidad en el presente caso”.<sup>143</sup>

111. Ante la evidente “afectación a la separación de poderes y la arbitrariedad de la actuación del Congreso” que la Sentencia expresamente señala,<sup>144</sup> la competencia del Congreso Nacional para enjuiciar políticamen-

<sup>140</sup> Párrs. 188-199, y 207-221 de la Sentencia.

<sup>141</sup> Párr. 14 de la Sentencia.

<sup>142</sup> Párr. 22 de la Sentencia.

<sup>143</sup> Párr. 223 de la Sentencia.

<sup>144</sup> *Idem*.



te a los vocales del Tribunal Constitucional,<sup>145</sup> y la conclusión manifiesta de la Corte IDH sobre la “desviación de poder” ocurrida en el presente caso,<sup>146</sup> estimo que era imperante realizar el análisis sobre la vulneración del principio de legalidad en lo referente a los juicios políticos y llegar a la conclusión de la violación del artículo 9 del Pacto de San José. Y de ahí mi disenso con el resolutivo 7 de la Sentencia.<sup>147</sup> A continuación profundizo mi postura.

B) *El carácter sancionatorio de una decisión para poder aplicar el artículo 9 de la Convención Americana en un caso concreto*

1. *Jurisprudencia de la Corte Interamericana*

112. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Interamericano el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana es aplicable, en principio, a la materia penal. Sin embargo, la propia Corte IDH también lo ha considerado aplicable a la materia sancionatoria administrativa.

113. En efecto, en el *Caso Baena Ricardo vs. Panamá*,<sup>148</sup> el Tribunal Interamericano consideró:

106. En relación con lo anterior, 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

<sup>145</sup> De conformidad con el artículo 130, inciso 9, de la Constitución ecuatoriana de 1998; *cf.* párrs. 67 y 201 de la Sentencia.

<sup>146</sup> *Cf.* párr. 219 de la Sentencia.

<sup>147</sup> En cambio, en el caso de la *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello) vs. Ecuador*, el Congreso Nacional no era competente para cesar a los magistrados de la Corte Suprema, mientras sí lo era para realizar juicios políticos en contra de los vocales del Tribunal Constitucional. Dicha falta de competencia para sancionar, en principio, hacía innecesario que en el caso de la *Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello) vs. Ecuador* se declarara la existencia de una sanción implícita y de una desviación de poder. Por esta razón mi voto en ese caso es concurrente y no disidente; *cf.* mi voto concurrente en el *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266, especialmente párr. 89.

<sup>148</sup> *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C, No. 72, párr. 106.

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>149</sup> (subrayado añadido).

114. Asimismo, la Corte IDH ha declarado que el principio de legalidad constituye, entonces, uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática al establecer que “nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”. Dicho principio preside la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo.<sup>150</sup> El Tribunal Interamericano también ha indicado que el principio de irretroactividad tiene el sentido de impedir que una persona sea penada por un hecho que cuando fue cometido no era delito o no era punible o perseguible.<sup>151</sup> Asimismo, la Corte IDH ha establecido que la aplicación de una pena o sanción administrativa diferente materialmente a la prevista en la ley contraviene el principio de legalidad, pues se basa en interpretaciones extensivas de la ley penal.<sup>152</sup>

115. En consecuencia existen dos argumentos adicionales que permiten subsumir lo ocurrido respecto a los juicios políticos en el artículo 9 de la Convención Americana. En primer lugar, debería considerarse que el “principio de legalidad” no solo contiene los aspectos relativos a la existencia de ley y

<sup>149</sup> Cfr. *inter alia*, *Eur. Court H. R. Ezelin judgment of 26 April 1991, Series A no. 202*, para. 45, y *Eur. Court H. R. Müller and Others judgment of 24 May 1988, Serie A no. 133*, para. 29.

<sup>150</sup> Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 107, y *Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 90; *Mohamed*, párr. 130.

<sup>151</sup> Cfr. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 175, y *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 191, y *Mohamed*, párr. 131.

<sup>152</sup> Cfr. *Caso Vélez Loor vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 187.

sanción previas que explícitamente menciona el tenor literal del precepto,<sup>153</sup> sino también la garantía del principio de tipicidad. El sentido del principio de tipicidad consiste en que la ley sancionadora recoja con suficiente determinación los elementos constitutivos de la infracción.<sup>154</sup> Así, no solo deberían aplicarse las garantías del debido proceso en el juicio político, sino que la necesidad de una causal suficientemente clara de destitución debe considerarse incluida en el principio de legalidad, para evitar o prevenir de esta manera el riesgo de interpretaciones abusivas.<sup>155</sup> Esto, como he mencionado, engloba

<sup>153</sup> Cfr. *Caso Vélez Loor vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 183 (“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”). Véase también *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 106; *Caso Yoon Neptune vs. Haití. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180, párr. 125, y *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*. Sentencia del 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 191.

<sup>154</sup> Respecto a infracciones penales, la Corte IDH ha establecido en el *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú* que “la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La Convención Americana obliga a los Estados a extremar las precauciones para que las sanciones penales 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. En este sentido, corresponde al juez penal, al aplicar la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta, y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona incriminada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico”; *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*. Sentencia del 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párrs. 188-190. Véanse también *Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párr. 90; *Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 125; *Caso De la Cruz Flores vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115, párrs. 79, 81 y 82, y *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 106.

<sup>155</sup> Al respecto, la Corte IDH ha señalado 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

también —sin ningún género de duda desde mi perspectiva— la garantía de tipicidad de todas las infracciones con trascendencia jurídico-pública. El segundo argumento para afirmar que la institución del juicio político debe subsumirse en el artículo 9 del Pacto de San José se relaciona con lo anteriormente explicado: otorgar al Congreso un poder tan intenso y amplio como es la remoción de los vocales del Tribunal Constitucional solo puede ser compatible con el necesario equilibrio constitucional entre poderes (*checks and balances*) si se ejerce con base en determinadas causales tasadas como mecanismo de protección frente a intentos del Congreso Nacional de recurrir a interpretaciones consistentes en una desviación de poder, sobrepasando los límites admisibles de la interpretación de la ley (al respecto, *supra* párr. 15).

116. Es decir, los criterios de un enjuiciamiento a jueces o vocales del Tribunal Constitucional, para ser conformes a la Convención Americana, deberían ser claros y expresos. La vinculación entre la división de poderes, la independencia judicial y el principio de legalidad resulta, de este modo, fundamental para reconducir la institución del juicio político a jueces a la que debe ser su única configuración convencionalmente aceptable: la de una eventual sanción no arbitraria y que debe ser aplicada con las garantías sustanciales al Estado de Derecho, como también lo exige el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana (véase *supra* párr. 13).<sup>156</sup>

117. En este sentido, la Corte IDH ha considerado que el principio de legalidad implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales o disciplinarios genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana.<sup>157</sup>

de la efectiva existencia de la conducta ilícita”; *cfi. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 106.

<sup>156</sup> Este precepto establece que son elementos esenciales de la democracia representativa el respeto a los derechos humanos, el acceso al poder y “su ejercicio con sujeción al estado de derecho”, así como “la separación e independencia de los poderes públicos”.

<sup>157</sup> *Kámel vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 63. *Cfi. Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párr. 121, y *Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 125. Asimismo, el Tribunal ha resaltado que las leyes que prevean restricciones “deben utilizar

## 2. *En el presente caso*

118. Es necesario realizar algunas precisiones de hecho para entender la posible aplicación del principio de legalidad en el presente caso. Al respecto, cabe resaltar que el cese de los vocales ocurrido el 25 de noviembre de 2004, como los juicios políticos que se llevaron a cabo posteriormente no eran de naturaleza penal. Sin embargo, y como se expresó anteriormente, no existe controversia sobre el carácter sancionatorio de los juicios políticos, de manera tal que no habría discusión sobre el posible análisis de estos hechos a la luz del artículo 9 de la Convención Americana, toda vez que conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH el principio de legalidad no solo opera en materia penal, como quedó establecido en el apartado anterior.

119. En efecto, de acuerdo con el artículo 130 inciso 9 de la Constitución de 1998 *la aceptación de la moción de censura tenía como efecto la inmediata destitución del funcionario*.<sup>158</sup> Al respecto, en la sesión de 8 de diciembre de 2004 al votarse las mociones de censura se concluyó que “había[n] aprobado la moción de censura formulada”.<sup>159</sup> Por ello, al haberse aprobado dos de las mociones de censura que se habían presentado en contra de los vocales en la sesión de 8 de diciembre de 2004, ello implicó su destitución, sanción que se sumaba a la decisión de cese que se había tomado previamente el 25 de noviembre mediante la resolución del Congreso Nacional. Asimismo, teniendo en consideración lo expuesto anteriormente (*supra* párrs. 115 y 116) me lleva a concluir que el artículo 130, inciso 9, de la Constitución ecuatoriana de 1988, por su amplitud, podía conllevar interpretaciones abusivas por el Congreso Nacional, como efectivamente ocurrió en el presente caso, pues este inciso contenía una formulación extremadamente amplia e imprecisa de las causales de remoción (“Los demás funcionarios referidos en este número podrán ser enjuiciados políticamente *por infracciones constitucionales o legales*, cometidas en el desempeño del cargo”). Ello resulta, a mi juicio, claramente incompatible con la seguridad jurídica que pretende garantizar el principio de legalidad del artículo 9 de la Convención frente a situaciones que resultan en una desviación de poder (véase a continuación párrs. 120-137).

criterios precisos y no conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación”. *Cfr. Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 124.

<sup>158</sup> Párrs. 73, 171 y 201 de la Sentencia.

<sup>159</sup> Acta Congreso Nacional, 24-001-IV, sesión del 8 de diciembre de 2004 (expediente de fondo, t. II, folio 649 y 659).

C) *Sobre el concepto y alcances de la “desviación de poder”*

120. Respecto al concepto de “desviación de poder” —particularmente en la doctrina española—, se parte para el análisis de dicho concepto de la definición que brinda la propia legislación: “constituirá desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico”.<sup>160</sup> Así, García de Enterría y Fernández, a pesar de adherirse a dicho concepto, manifiestan que no resulta exhaustivo, ya que según su posición no se requiere que el fin perseguido sea solamente particular o privado del agente administrativo. Afirman que “basta que dicho fin, aunque público sea distinto del previsto y fijado por la norma que atribuya la potestad”.<sup>161</sup> Expresan que “lo que está en juego, por tanto, es la legalidad administrativa y no la moralidad del funcionario o de la propia administración. Por eso, precisamente, es por lo que la desviación de poder no se reduce a los supuestos en que el fin realmente perseguido es un fin privado del agente, sino que se extiende, como ya se ha dicho, a todos los casos en que, abstracción hecha de la conducta del agente, es posible constatar la existencia de una divergencia entre los fines realmente perseguidos y los que, según la norma aplicable, deberían orientar la decisión administrativa”.<sup>162</sup>

121. Continuando con el desarrollo de su postura, los propios García de Enterría y Fernández señalan los problemas probatorios de su análisis. En efecto, indican que “...la dificultad mayor que comporta la utilización de la técnica de la desviación de poder es la prueba de la divergencia de fines que constituye su esencia. Fácilmente se comprende que esta prueba no puede ser plena, ya que no es fácilmente presumible que el acto viciado confiese expresamente que el fin que lo anima es otro distinto del señalado por la norma”.<sup>163</sup>

122. Por otra parte, sobre el origen del término se ha señalado que:

VI. Origen del término

El término *détournement de pouvoir* (desviación de poder) fue utilizado por primera vez por León Aucoc, para referirse a las facultades de policía de un agente administrativo, quien utilizó tales potestades por motivos distintos a los que el ordenamiento jurídico positivo había previsto.

Posteriormente, Laferrière fue el que le dio al término la sistematización y el grado de desarrollo con el que actualmente lo conocemos. Así, definió el

<sup>160</sup> García Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás, *Curso de derecho administrativo I*, 3a. ed., Madrid, Civitas, 1981, cap. VIII, apartado IV.1.B, p. 394.

<sup>161</sup> *Ibidem*, p. 394.

<sup>162</sup> *Idem*.

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 395.

*détournement de pouvoir* como el vicio consistente en desviar un poder legal del fin para el que fue instituido y hacerlo servir a fines para los cuales no estaba destinado

[...]

La desviación de poder es una falta que comete un agente o funcionario público al emitir un acto administrativo con un móvil subjetivo que desvirtúa la finalidad de interés general que tuvo el legislador al concederle potestades. [...] En la desviación de poder el acto administrativo tiene un fin contrario al interés general, pues el agente emisor del acto está guiado por móviles subjetivos o internos. En tanto que en la irrazonabilidad o arbitrariedad el funcionario puede actuar persiguiendo la finalidad de la norma, pero los medios que utiliza son desproporcionados.<sup>164</sup>

123. En similar sentido, se ha sostenido que:

El principio de la desviación de poder encuentra teóricamente aplicación en tres casos, en todos los cuales el funcionario actúa con una finalidad distinta de la perseguida por la ley que ejecuta:

a) *El funcionario actúa con una finalidad personal*: Trataríase de las hipótesis en que actuara con un fin de venganza, partidismo, lucro, etc. En estos casos, aunque el acto responda objetivamente a las condiciones expresamente exigidas por la ley, está viciado al contravenir la finalidad de la misma;

b) *El funcionario actúa con la finalidad de beneficiar a un tercero o grupo de terceros*: Ello ocurre cuando, también aquí sin violar objetivamente la ley, usa del poder administrativo con la finalidad de beneficiar a terceros; por ejemplo, si un funcionario está autorizado para realizar contratación directa, prescindiendo de la licitación pública, y contrata con una determinada empresa porque son amigos suyos y desea ayudarlos con el contrato, etc.

c) *El funcionario actúa con la finalidad de beneficiar a la administración*: Éste es un caso bastante común, y si acaso el que más, de desviación de poder. El funcionario, imbuido de un erróneo espíritu fiscalista y estatista, como lo es habitualmente el funcionario argentino por la presión de equivocados doctrinarios, pretende ejercer el poder de la ley en indebido beneficio de la administración o del Estado. Trata así de cobrar el mayor número posible de multas, no para desalentar el incumplimiento de las ordenanzas municipales, sino para obtener fondos para la comuna; usa de las facultades que le confiere el estado de sitio (seguridad interna) para fines comunes de contralor de la moralidad; etc.<sup>165</sup>

<sup>164</sup> Barraza, Javier Indalecio, "La finalidad del acto administrativo y la desviación de poder", *Revista Ius Publicum*, vol. 14, núm. 29, 2012, pp. 51 y 52.

<sup>165</sup> Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Buenos Aires, FDA, 2012, t. 5, primeras obras, p. EAA-IV-18; *El acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot,



124. Por su parte, autores como Atienza y Ruiz Manero explican a la desviación de poder como “...una especie dentro del género del *exces de pouvoir*, en cuanto categoría creada para someter los actos administrativos discrecionales al control judicial”.<sup>166</sup> Para estos autores, “el exceso de poder significa la utilización de un poder excediendo los límites establecidos en la correspondiente norma que confiere poder”.<sup>167</sup> En este sentido, los autores presentan concretamente a la desviación como una alteración entre el fin o consecuencia de la norma y el resultado pero partiendo de la base que en el ámbito público no se goza de autonomía para actuar, encontrando el límite en el ejercicio de la función pública al servicio de los intereses generales.<sup>168</sup> Asimismo, entienden necesario para evaluar si nos encontramos ante una desviación de poder tener presentes los principios jurídicos que han llevado al establecimiento de los fines de la norma.<sup>169</sup> Atienza y Ruiz Manero consideran que su definición se aparta de las dadas usualmente por la doctrina ya que va más allá del positivismo jurídico, “...la referencia al ordenamiento jurídico se sustituye por los principios jurídicos que justifican y que limitan el ejercicio de la norma que confiere poder correspondiente; esto es, los principios que regulan la obtención de la consecuencia”.<sup>170</sup>

125. Cabe resaltar que estos autores señalan que la desviación de poder no solo abarca a potestades administrativas sino que también puede ocurrir en ámbitos jurisdiccionales y legislativos. En efecto, tanto jueces como legis-

1963, reimpresión como libro II del *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, disponible en <http://www.gordillo.com/tomo5.html> y [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo5/02/02-capitulo4.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo5/02/02-capitulo4.pdf).

<sup>166</sup> Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Ílícitos atípicos*, Madrid, Trotta, 2000, cap. IV, apartado 27, p. 92.

<sup>167</sup> *Idem*.

<sup>168</sup> *Idem*.

<sup>169</sup> Atienza y Ruiz Manero, luego de brindar esta explicación, realizan el siguiente análisis: “La acción *A* realizada por un órgano público *O* en las circunstancias *X* supone una desviación de poder si y solo si: Existe una regla regulativa que permite al órgano *O* usar la regla que confiere poder (público) para, en las circunstancias *X*, realizando *A*, producir como resultado *R* un acto administrativo o una disposición jurídica. Como consecuencia de *R*, se produce un cierto estado de cosas *E*, que, de acuerdo con el balance entre los principios que justifican la permisión anterior y otros principios del sistema, supone un daño injustificado o un beneficio indebido, y no hay una regla regulativa que prohíba producir *R* (la disposición jurídica en cuestión) aunque pueda haber una regla dirigida a evitar *E*. *R* es un medio para *E*.: 3.1) bien en sentido subjetivo: dado que al realizar *A*, *O* no perseguía otra finalidad discernible más que alcanzar, por medio de *R*, la consecuencia *E* y que *R* es objetivamente adecuado para *E*; 3.2) bien en sentido objetivo: dado que *R* es objetivamente adecuado para *E*, aunque *O* no tuviera ese propósito al realizar *A*. 4) El balance entre los principios mencionados en 2) tiene fuerza suficiente para generar una nueva regla que establece que las circunstancias *X'* (*X* más alguna circunstancia que suponga una forma de realización de 2 y de 3.1 o 3.2) está prohibido usar la regla que confiere poder de forma que se alcance, por medio de *R*, la consecuencia *E*. Por ello, el resultado *R* (el acto o disposición jurídica de que se trate) debe considerarse como inválido (regulativamente) en la medida que conduzca a *E*”. *Ibidem*, apartado 29, p. 97.

<sup>170</sup> *Ibidem*, cap. IV, apartado 32, p. 101.

ladores cuentan con directrices con fines establecidos que se encuentran enmarcados en diversos principios de los cuales podrían apartarse, incurriendo en una desviación de poder.<sup>171</sup>

D) *La “desviación de poder” en la jurisprudencia de la Corte Interamericana*

126. En muy pocas ocasiones y de manera limitada, el Tribunal Interamericano se ha referido o utilizado la figura de la “desviación de poder”. En efecto, en la *Opinión Consultiva OC-6/86*, se estableció:<sup>172</sup>

18. Al leer el artículo 30 en concordancia con otros en que la Convención autoriza la imposición de limitaciones o restricciones a determinados derechos y libertades, se observa que exige para establecerlas el cumplimiento concurrente de las siguientes condiciones:

a. Que se trate de una restricción expresamente autorizada por la Convención y en las condiciones particulares en que la misma ha sido permitida;

b. Que los fines para los cuales se establece la restricción sean legítimos, es decir, que obedezcan a “razones de interés general” y no se aparten del “propósito para el cual han sido establecidas”. Este criterio teleológico, cuyo análisis no ha sido requerido en la presente consulta, establece un control por desviación de poder; y

c. Que tales restricciones estén dispuestas por las leyes y se apliquen de conformidad con ellas. (Subrayado añadido).

127. Asimismo, en la *Opinión Consultiva OC-8/87*, se consideró:<sup>173</sup>

39. La Corte debe destacar, igualmente, que si la suspensión de garantías no puede adoptarse legítimamente sin respetar las condiciones señaladas en el párrafo anterior, tampoco pueden apartarse de esos principios generales las medidas concretas que afecten los derechos o libertades suspendidos, como ocurriría si tales medidas violaran la legalidad excepcional de la emergencia, si se prolongaran más allá de sus límites temporales, si fueran manifiestamente irracionales, innecesarias o desproporcionadas, o si para adoptarlas se hubiere incurrido en desviación o abuso de poder. (Subrayado añadido).

<sup>171</sup> *Ibidem*, cap. IV, apartado 33, p. 106.

<sup>172</sup> *Opinión Consultiva OC-6/86*, del 9 de mayo de 1986 (La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), solicitada por el gobierno de la República Oriental del Uruguay, párr. 18.

<sup>173</sup> *Opinión Consultiva OC-8/87*, del 30 de enero de 1987 (El hábeas corpus bajo suspensión de garantías arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 39.

128. En el caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela*, la Corte IDH hizo alusión a dicho concepto, al declarar que:<sup>174</sup>

En definitiva, si bien en este caso no ha quedado demostrado que la CFRSJ haya actuado en desviación de poder, directamente presionada por el Ejecutivo para destituir a las víctimas, el Tribunal concluye que, debido a la libre remoción de los miembros de la CFRSJ, no existieron las debidas garantías para asegurar que las presiones que se realizaban sobre la Corte Primera no influenciaran las decisiones del órgano disciplinario. (Subrayado añadido).

E) *Sobre la utilización de esta figura y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

129. Teniendo en cuenta la conceptualización sobre la desviación de poder, es claro que para determinar en un caso concreto si se configuró, es necesario entrar a analizar las finalidades reales que motivaron el acto. Sobre este aspecto, en el párrafo 210 de la Sentencia, la Corte IDH indicó que:

Al respecto, en el presente caso, la Corte considera necesario analizar el contexto bajo el cual ocurrieron los hechos del cese de los vocales de sus cargos, por cuanto éste resulta útil para entender las razones o motivos por los cuales se arribó a dicha decisión. Tener en cuenta el motivo o propósito de un determinado acto de las autoridades estatales cobra relevancia para el análisis jurídico de un caso, por cuanto una motivación o propósito distinto al de la norma que otorga las potestades a la autoridad estatal para actuar, puede llegar a demostrar si la acción puede ser considerada como actuación arbitraria.<sup>175</sup> En

<sup>174</sup> *Caso Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. *Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 147.

<sup>175</sup> Al respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido en cuenta el propósito o motivación real que las autoridades estatales mostraron a la hora de ejercer sus funciones, para determinar si existió o no una violación al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Por ejemplo, en el *Caso Gusinskiy vs. Rusia*, el Tribunal Europeo consideró que la restricción de la detención de la víctima, autorizada por el artículo 5.1 (c) del Convenio Europeo, se aplicó no solo con la finalidad de hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, por estimar que había indicios razonables de la comisión de un delito, sino también con el propósito de obligarlo a vender su compañía al Estado. En el *Caso Cebotari vs. Moldavia* declaró que se violó el artículo 18 del Convenio Europeo en virtud de que el Gobierno no logró convencer al Tribunal que había una sospecha razonable para considerar que el solicitante había cometido un delito, concluyendo el referido Tribunal que el verdadero objetivo del proceso penal y la detención del solicitante era para presionarlo y con ello impedir que su compañía “Oferta Plus” demandara ante la Corte. Finalmente, el Tribunal Europeo en el *Caso Lutsenko vs. Ucrania* determinó que la privación de la libertad del solicitante

relación con ello, el Tribunal toma como punto de partida que las actuaciones de las autoridades estatales están cubiertas por una presunción de comportamiento conforme a derecho. Y por ello una actuación irregular por parte de las autoridades estatales tiene que aparecer probada, a fin de desvirtuar dicha presunción de buena fe.<sup>176</sup> (Subrayado añadido).

130. Como se observa en dicho párrafo de la Sentencia, la Corte IDH citó en nota al pie varios precedentes del Tribunal Europeo que, a mi parecer, merecen ser estudiados a mayor profundidad. Con la finalidad de entender dichos precedentes, cabe resaltar que el artículo 18 del Convenio Europeo de Derechos Humanos señala que “las restricciones que, en los términos del presente Convenio, se impongan a los citados derechos y libertades no podrán ser aplicadas más que con la finalidad para la cual han sido previstas”.

131. Respecto a la aplicabilidad del artículo 18 del Convenio Europeo, el Tribunal de Estrasburgo ha indicado que: i) el artículo 18 del Convenio no tiene un rol autónomo; ii) que dicho artículo solo puede ser aplicado en conjunción o en relación con las normas del Convenio que establecen derechos subjetivos, y iii) de los términos del artículo 18 se entiende que una vulneración a un derecho o libertad puede ocurrir solamente cuando dicho derecho se encuentre bajo una restricción permitida a la luz de la Convención.

132. En la Sentencia que motiva el presente voto, la Corte IDH citó los casos *Gusinskiy vs. Rusia*, *Cebotari vs. Moldova* y *Lutsenko vs. Ucrania*. Al respecto, cabe resaltar que en los dos últimos casos mencionados, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró la vulneración del artículo 18 del Convenio. En efecto, en el Caso *Cebotari vs. Moldova* se indicó que:

#### ALEGADA VIOLACION DEL ARTICULO 5 § 1 DE LA CONVENCION Y DEL ARTICULO 18 DE LA CONVENCION EN RELACION CON EL ARTICULO 5

48. La Corte reitera que, para que un arresto por una sospecha razonable se encuentre justificado bajo el artículo 5 § 1 (c) no es necesario que la policía

te, autorizada por el artículo 5.1 (c), se aplicó no solo con el fin de hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, por existir indicios razonables de que cometió un delito, sino también por otras razones, relacionadas con el intento de la Fiscalía de acusar al solicitante por expresar públicamente su oposición a las acusaciones en su contra. *Cfr.* Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Caso Gusinskiy vs. Rusia*. Sentencia del 19 de mayo de 2004, párrs. 71-78; *Caso Cebotari vs. Moldova*. Sentencia del 13 de febrero de 2008, párrs. 46-53, y *Caso Lutsenko vs. Ucrania*. Sentencia del 3 de julio de 2012, párrs. 100 y 110.

<sup>176</sup> La Corte IDH ha señalado que “la prueba directa, ya sea testimonial o documental, no es la única que puede legítimamente considerarse para fundar la sentencia. La prueba circunstancial, los indicios y las presunciones, pueden utilizarse, siempre que de ellos puedan inferirse conclusiones consistentes sobre los hechos”. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo*. Sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 130.

haya obtenido pruebas suficientes para presentar cargos, ya sea en el momento de la detención o cuando el solicitante se encuentre en custodia (véase *Brogan y otros vs. Reino Unido*, sentencia de 29 de noviembre de 1988, serie A núm. 145-B, pp. 29-30, § 53). Tampoco es necesario que la persona detenida deba en última instancia haber sido acusada o llevada ante un tribunal. El objeto de la detención para interrogatorio es con el fin de promover una investigación penal y de este modo poder confirmar o disipar las sospechas que proporcionan los motivos de la detención (véase *Murray Vs. Reino Unido*, sentencia de 28 de octubre de 1994, serie A núm. 300-A, p. 27, § 55). Sin embargo, el requisito de que la sospecha debe basarse en motivos racionales forma una parte esencial de la protección contra la detención o prisión arbitrarias. El hecho de que la sospecha se realice con buena fe no es suficiente. Las palabras “sospecha razonable” significan la existencia de hechos o información que convencerían a un observador objetivo de que la persona en cuestión, puede haber cometido el delito (véase *Fox, Campbell y Hartley Vs. Reino Unido*, sentencia de 30 de agosto de 1990, serie A núm. 182, pp 16-17, § 32). El Tribunal recalca al respecto que, en ausencia de una sospecha razonable de arresto o prisión de un individuo, nunca debe ser dictada con el fin de hacerle confesar o declarar contra otros o para provocar y obtener hechos e información que sirvan para fundamentar una sospecha razonable contra él.

49. La Corte reitera que el artículo 18 de la Convención, así como el artículo 14, no tiene un papel autónomo. Sólo puede aplicarse en conjunto con otros artículos de la Convención. Al igual que en el caso del artículo 14, puede haber una violación del artículo 18 en relación con otro artículo aunque no haya una violación de dicho artículo por sí solo. De ello se desprende más lejos de lo dispuesto en el artículo 18, en que una violación se produce únicamente cuando el derecho o la libertad en cuestión está sujeta a restricciones permitidas en virtud de la Convención (*Gusinskiy Vs. Rusia*, antes citada, § 73).

[...]

53. El Tribunal recalca que la restricción del derecho a la libertad en virtud del artículo 5 § 1(c), debe estar justificada por la finalidad de ésta disposición. En el presente caso, el Estado no ha logrado satisfacer a la Corte de que hubo una sospecha razonable de que el demandante había cometido un delito, por lo que no había justificación para su arresto y detención. En efecto, teniendo en cuenta la conclusión del párrafo 141 de la sentencia (antes citada), el Tribunal no puede sino concluir que el verdadero objetivo de la acción penal y de la detención y encarcelamiento del demandante era para ejercer presión sobre él con el fin de obstaculizar su demanda ante la Corte. Por lo tanto, concluye que se aplicó la restricción del derecho a la libertad del demandante para un fin distinto del previsto en el artículo 5 § 1(c). De esta manera, se ha violado el artículo 18 de la Convención en relación con el artículo 5 § 1. (Subrayado añadido).

133. Mientras que en el Caso *Lutsenko vs. Ucrania*, el Tribunal Europeo manifestó que:

105. La Corte nota al respecto que, el artículo 18 de la Convención no tiene un rol autónomo y debe ser aplicado en relación con otros artículos de la Convención (*Gusinskiy Vs. Russia*, no. 70276/01, § 75, ECHR 2004-IV) [...]

106. La Corte recuerda que la estructura de la Convención descansa en la suposición general de que las autoridades públicas de los Estados miembros actúan de buena fe. En efecto, cualquier política pública o medida individual puede tener una “agenda oculta”, por lo que la presunción de la buena fe es refutable. Sin embargo, cuando el demandante alega que sus derechos y libertades fueron limitados por una razón impropia, debe demostrar que el verdadero objetivo de las autoridades no fue el mismo que él mismo proclama (o como puede deducirse racionalmente del contexto). La mera sospecha de que las autoridades utilizaron sus poderes para otros propósitos que los definidos por la Convención, no es suficiente para probar la violación del artículo 18.

107. Cuando se hace una denuncia en virtud del artículo 18, la Corte aplica un estándar de prueba muy exigente. Consecuentemente, sólo se encuentran poco casos en los que se ha encontrado una violación de esa disposición de la Convención. Además, en *Gusinskiy Vs. Rusia* (antes citada, § 73 a 78), el Tribunal admitió que se había restringido la libertad del demandante, *inter alia*, para fines distintos de los mencionados por el artículo 5. La Corte en este caso basó sus conclusiones en un acuerdo firmado entre el detenido y un Ministro Federal para la Prensa. Del acuerdo quedó claro que la detención del demandante se realizó con el fin de que él vendiera su compañía de medios al Estado. En *Cebotari Vs. Moldavia* (n.º 35615/06, § § 46 y ss., 13 de noviembre de 2007), la Corte declaró la violación del artículo 18 de la Convención en circunstancias donde el arresto del demandante estaba relacionado con una solicitud pendiente ante la Corte.

108. El Tribunal señala que cuando se trata de denuncias que versan sobre motivos políticos o de otra índole en el marco de la persecución penal, es difícil distinguir entre la detención preventiva y los procesos penales en los que la detención ya había sido ordenada. Las circunstancias del presente caso sugieren, sin embargo, que el arresto y la detención del demandante, que se ordenó después de completada la investigación contra él, tenía sus propias características distinguibles que permitieron que la Corte examinara el asunto separado del contexto más general de persecución por motivos políticos del líder de la oposición. En el presente caso, la Corte ha establecido que los motivos aducidos por las autoridades por la privación de libertad del demandante, no solo eran incompatibles con los requisitos del artículo 5 § 1, sino también estaban en contra del espíritu de la Convención (véanse los párrafos 66 a 73). En este contexto, el Tribunal observa que el perfil del demandante,

uno de los líderes de la oposición que se había comunicado con los medios de comunicación, plenamente atrajo una considerable atención pública. También se acepta que al ser acusado por un abuso de autoridad, él tenía el derecho de responder a dicha acusación a través de los medios de comunicación. Las autoridades judiciales buscando la detención del demandante, indicaron la comunicación del demandante con los medios de comunicación como uno de los motivos de su detención y lo acusaron de tergiversar la opinión pública sobre los crímenes cometidos por él, desacreditando a las autoridades judiciales e influenciando en el próximo juicio a fin de evitar la responsabilidad penal (véase el párrafo 26 supra).

109. En opinión del Tribunal, dicho razonamiento por parte de las autoridades judiciales claramente demuestra su intento de castigar al demandante por no estar de acuerdo públicamente con respecto a las acusaciones en su contra y por afirmar su inocencia, cuando tenía el derecho de hacerlo. En estas circunstancias, la Corte no puede sino constatar que la restricción de la libertad del demandante permitida a la luz del artículo 5 § 1 (c) fue aplicada no sólo con el propósito de hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente cuando existan sospechas razonables de haber cometido un delito, sino también por otras razones. (Subrayado añadido).

134. La jurisprudencia del Tribunal Europeo que se cita, entonces, permite inferir que el análisis de los motivos reales que sustentaron una decisión está relacionado con la comprobación de la existencia de una desviación en un caso concreto. En la Sentencia que motiva el presente voto, la Corte IDH tuvo en cuenta, con particular intensidad, el contexto del presente caso, así como una serie de irregularidades que se habrían presentado en la sesión de 25 de noviembre de 2004.<sup>177</sup>

135. Asimismo, la Corte IDH tuvo en consideración irregularidades que habrían ocurrido durante las sesiones del 1 y del 8 de diciembre de 2004 en los juicios políticos, esta última cuando se realizó de nueva cuenta la votación del juicio político en contra de los vocales.<sup>178</sup> Todo lo anterior, le permitió concluir al Tribunal Interamericano que:<sup>179</sup>

Teniendo en cuenta lo anteriormente señalado respecto a las sesiones del Congreso de 25 de noviembre, 1 de diciembre y 8 de diciembre de 2004, en el presente caso, la Corte observa que los vocales fueron destituidos mediante una resolución del Congreso Nacional, el cual carecía de competencia para ello [...], mediante una decisión sin sustento normativo [...] y sin ser oídos [...] Asimismo, durante los juicios políticos ocurrieron un importante número de

<sup>177</sup> Párrs. 210-214 de la Sentencia.

<sup>178</sup> Párrs. 215-218 de la Sentencia.

<sup>179</sup> Párr. 219 de la Sentencia.



irregularidades y, además, dichos juicios se sustentaron en decisiones de control de constitucionalidad adoptadas por los vocales, lo cual estaba prohibido por el derecho interno [...] Tal y como ya ha sido puesto de manifiesto anteriormente [...] la resolución en virtud de la cual se acordó el cese de los vocales fue el resultado de una alianza política, la cual tenía como fin crear una Corte afín a la mayoría política existente en dicho momento e impedir procesos penales contra el Presidente en funciones y un ex presidente. Cabe resaltar que el mismo día en que se declaró el cese de los vocales se realizó el nombramiento de quienes los reemplazarían en sus funciones. Por tanto, detrás de la aparente legalidad y justificación de estas decisiones, existía la voluntad de una mayoría parlamentaria de ejercer un mayor control sobre el Tribunal Constitucional y facilitar el cese de los magistrados de la Corte Suprema. La Corte ha comprobado que las resoluciones del Congreso no fueron adoptadas en virtud de la exclusiva valoración de unos datos fácticos concretos y con el fin de dar debido cumplimiento a la legislación vigente, sino que la mismas perseguían un fin completamente distinto y relacionado con una desviación de poder dirigida a obtener el control de la función judicial a través de diferentes procedimientos, en este caso, el cese y los juicios políticos. Ello, implicó una desestabilización tanto del poder judicial como del país en general [...] y desencadenó que, con la profundización de la crisis política con los efectos negativos que ello implica en la protección de los derechos de los ciudadanos. Por ello, la Corte resalta que estos elementos permiten afirmar que es inaceptable un cese masivo y arbitrario de jueces por el impacto negativo que ello tiene en la independencia judicial en su faceta institucional. (Subrayado añadido).

136. Además de lo expresado en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, vale la pena mencionar también la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas del 25 de febrero de 1999 en el asunto *Giannini vs. Comisión*, en la que se consideró que había “indicios objetivos, pertinentes y concordantes” que indicaban que los “actos litigiosos [de la Comisión de las Comunidades Europeas] habían sido adoptados para lograr un fin distinto de aquel de ejecutar de buena fe” una sentencia, y que la Comisión había incurrido en una “desviación de poder”.<sup>180</sup>

137. Así, desde mi perspectiva, estimo que una vez concluido en la Sentencia que se configuró una “desviación de poder”, y teniendo en cuenta que los juicios políticos involucraban claramente la imposición de una sanción, era aún más necesario que se entrara a analizar detalladamente la forma en que el tipo de arbitrariedades ocurridas durante dicho proceso sancionatorio implicaban la violación del artículo 9 de la Convención Americana. Lo

<sup>180</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas del 25 de febrero de 1999, *Giannini/Comisión* (asuntos acumulados T-282/97 y T-57/98), RecFP pp. I-A-33 y II-151.

anterior, teniendo en cuenta, además, el reconocimiento explícito del Estado de no haberse efectuado un análisis constitucional y legal de las causales por parte del Congreso Nacional al haber separado de manera arbitraria a los vocales de sus funciones a través de un juicio político como mecanismo sancionatorio, la falta de certeza legal respecto de las causales de separación como garantía de prevención frente a interpretaciones arbitrarias, y los motivos abusivos del Congreso Nacional para invocar la figura del juicio político, lo cual conlleva a un conflicto de la configuración y aplicación de la figura del juicio político en el presente caso con el principio de legalidad previsto en el artículo 9 de la Convención Americana.

#### F) *Conclusión*

138. Teniendo en cuenta el contexto bajo el cual se desarrolló el presente caso —“cese masivo de jueces” de las tres Altas Cortes en 14 días—, los motivos reales que sustentaron no solo la decisión del cese de las víctimas (Resolución del Congreso Nacional de 25 de noviembre de 2004),<sup>181</sup> sino también los juicios políticos que se llevaron en su contra (sesiones del Congreso del 1o. y 8 de diciembre de 2004) que concluyeron con la aprobación de “la moción de censura formulada”<sup>182</sup> —y la consecuente “inmediata destitución”—,<sup>183</sup> así como la “desviación de poder” que quedó evidenciada en la Sentencia, considero que no solo se debió entrar al examen de la vulneración del artículo 9 de la Convención Americana, sino que además era posible declararla.

139. Lo anterior debido a que a pesar de que la Constitución de Ecuador establecía una causal muy genérica y amplia, consistente en “infracciones constitucionales o legales”,<sup>184</sup> por la cual podían ser juzgados políticamente

<sup>181</sup> “Relacionado con una desviación de poder dirigida a obtener el control de la función judicial a través de diferentes procedimientos, en este caso, el cese y los juicios políticos”. Párr. 220 de la Sentencia.

<sup>182</sup> Acta Congreso Nacional, 24-001-IV, sesión del 8 de diciembre de 2004 (expediente de fondo, t. II, folio 649 y 659).

<sup>183</sup> Sanción que se sumaba a la decisión de cese que se había tomado previamente mediante la resolución del Congreso Nacional. No debe pasar inadvertido que la censura produce la inmediata destitución del funcionario en términos del artículo 130, inciso 9, de la Constitución de Ecuador de 1998, lo cual implicó en el caso concreto un menoscabo en los derechos de las víctimas, por cuanto representó la separación de los vocales de sus cargos (que ya había ocurrido previamente con la resolución del Congreso del 25 de noviembre) con los efectos negativos implícitos en esa situación.

<sup>184</sup> Véase lo que expresé sobre el principio de tipicidad —contenido en el de legalidad— que prevé el artículo 9 de la Convención Americana, en tanto que no solo deberían aplicarse las garantías del debido proceso en el juicio político, sino que la necesidad de una causal

los vocales del Tribunal Constitucional,<sup>185</sup> estos fueron juzgados, como se determinó en la Sentencia<sup>186</sup> y se enfatizó en el presente voto (*supra* párrs. 93-95), por los fallos que habían emitido en el marco de la competencia del Tribunal Constitucional como órgano de control de constitucionalidad, lo cual se encontraba expresamente prohibido en la legislación interna<sup>187</sup> e implicó que los vocales fueran sancionados por acciones que no estaban expresamente indicados en la ley.<sup>188</sup>

140. Por tanto, considero que el Tribunal Interamericano debió declarar que el Estado era responsable por la vulneración del artículo 9 de la Convención Americana, por no haber respetado el principio de legalidad en los juicios políticos que se llevaron a cabo en contra de las víctimas que integraban el Tribunal Constitucional. Y ello constituía, por cierto, un elemento más para concluir en los evidentes ataques del poder político a la faceta institucional de la independencia judicial en el presente caso.

suficientemente clara de destitución debe considerarse incluida en el principio de legalidad, para evitar o prevenir de esta manera el riesgo de interpretaciones abusivas (*supra* párrs. 115 y 116 del presente voto).

<sup>185</sup> Artículo 130, inciso 9, de la Constitución de Ecuador de 1998.

<sup>186</sup> Párrs. 204 y 205 de la Sentencia.

<sup>187</sup> Artículo 9 de la Ley de Control Constitucional de 1997.

<sup>188</sup> No debe pasar inadvertido que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte IDH el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana no solo es aplicable a la materia estrictamente penal, sino también a la sancionatoria administrativa. *Cfr. supra* párrs. 112-119 del presente voto y especialmente *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C, No. 72, párr. 106; asimismo, véase Ruiz Robledo, Agustín, *El derecho fundamental a la legalidad punitiva*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido, por ejemplo, que “la noción de «pena» del artículo 7 § 1 del Convenio, al igual que la noción de «derechos y obligaciones civiles» y de «delitos penales» del artículo 6 § 1, tiene un significado autónomo [...] Para que la protección otorgada bajo el artículo 7 sea efectiva, la Corte debe permanecer libre para más allá de las apariencias y estudiar, por sí misma, si una medida en particular equivale, sustancialmente, a una «pena» dentro del significado de esta disposición” (*cf.* ECHR, *Case of Scoppola v. Italy (no. 2)*, Judgment of 17 September 2009, No. 10249/03, párr. 96; *Case of Welch v. the United Kingdom*, Judgment of 9 February 1995, Series A no. 307-A, párr. 27).