

República de Ecuador

Informe presentado para el Examen Periódico Universal por



Fundación Ciudadanía y Desarrollo

Ulloa N33-110 y Rumipamba. Quito.
Tel: +593 22456376

Mauricio Alarcón Salvador:
malarcon@ciudadaniaydesarrollo.org
www.ciudadaniaydesarrollo.org

A. INTRODUCCIÓN

1. Fundación Ciudadanía y Desarrollo (en adelante FCD) nace en el año 2009 con el fin de formar líderes sociales éticos, abogar por un gobierno transparente, promover el desarrollo comunitario, establecer programas de educación cívica y otorgar a la ciudadanía herramientas para una participación democrática responsable.

2. FCD está profundamente preocupada por la situación de la independencia judicial en Ecuador, considerando a ésta como un pilar fundamental en la democracia y una herramienta esencial para la garantía de los derechos humanos.

B. LA FIGURA DE ERROR INEXCUSABLE

3. El error inexcusable es, junto con la falta de fundamentación en la decisión, la principal causal para la destitución de jueces en Ecuador. La figura utilizada, contenida en el Código Orgánico de la Función Judicial de 2009, no es nueva en la región, y se encuentra plenamente delimitada por la doctrina, pero que en la práctica ha servido para destituir a ciertos jueces de sus funciones. Ha servido como un mecanismo de coerción hacia los demás jueces respecto a cómo deben comportarse si desean mantener sus cargos y remuneraciones. Como se explica a lo largo de esta sección, la aplicación indiscriminada de la destitución judicial por error inexcusable vulnera el principio de independencia externa de la función judicial ecuatoriana.

4. El informe de la organización Human Rights Watch de enero de 2014¹ señaló que de los 244 procesos de destitución de jueces iniciados por el Consejo de la Judicatura de Transición, en 132 se invocó esta causal, y por la misma causal el actual Consejo de la Judicatura destituyó a jueces en 88 de los 136 procesos iniciados en 2013. De las 31 resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura entre 2012 y 2013 referentes a procesos disciplinarios por error inexcusable, solo cinco fueron iniciadas por la denuncia de un particular y las restantes fueron iniciadas por la denuncia de funcionarios gubernamentales como gerentes de empresas públicas, ministros, altos mandos de la Policía, entre otros. De igual manera, el Consejo de la Judicatura informó a esta organización que en el año 2015 se iniciaron un total de 177 sumarios disciplinarios por presunto cometimiento de error inexcusable, de los cuales 43 han culminado con la destitución de funcionarios judiciales². Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la figura del error inexcusable: “un concepto jurídico indeterminado o indefinido, por lo cual se requiere en cada asunto particular ponderar la actitud de un juez normal y de acuerdo a ello y a las características propias de la cultura jurídica del país, establecer el carácter de inexcusable de actuación del funcionario judicial”³. Así mismo, el propio Consejo de la Judicatura no ha mantenido coherencia en las definiciones de error inexcusable utilizadas en los procesos de destitución de jueces, aplicando desde aquellas tan amplias como la “ligereza de la actuación del juez” o su negligencia hasta aquellas más estrictas que suponen el apego total del juez a la normativa nacional. Las cifras presentadas anteriormente sobre destitución

1 Información obtenida en: <https://www.hrw.org/es/news/2014/01/29/carta-sobre-independencia-judicial-en-ecuador>

2 Oficio CJ-DG-2016-560 emitido por el Consejo de la Judicatura tras una solicitud de acceso a la información emitida por la Fundación Ciudadanía y Desarrollo. El oficio toma como fuente la Secretaría y Área de archivo de la Subdirección Nacional de Control Disciplinario.

3 Información Obtenida en: Corte Interamericana de Derecho Humanos (Sentencia de 5 de agosto de 2008 Caso Apitz Barbera y otros vs Venezuela)

de jueces por la figura de error inexcusable es sumamente alta si se toma en consideración la variedad de definiciones de esta figura, lo que sugiere que debe ser una causal extraordinaria de destitución, y no una regla general como ha sido utilizada por el Consejo de la Judicatura de Transición y actual.

5. Además, el hecho de que no exista un consenso sobre la definición de “error inexcusable” y que esta figura se encuentre contemplada en el Código Orgánico de la Función Judicial constituye una clara ambigüedad. Respecto de esta ambigüedad la Corte Interamericana de Derechos Humanos manifestó “que las normas legales vagas o ambiguas que otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades son incompatibles con la Convención Americana, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad⁴”.

6. Tomando en cuenta este pronunciamiento de la Corte, esta tendencia de destitución de jueces por una causal que ni siquiera se puede definir claramente y que debería ser excepcional pone en tela de duda que el Estado Ecuatoriano haya cumplido con una de las recomendaciones realizadas durante el Examen Periódico Universal de 2012: “velar por que el Consejo de la Judicatura de Transición nombrado para reformar el sistema de justicia actúe con independencia del Gobierno”⁵.

C. EL PROCESO DE CONFORMACIÓN DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

7. Desde el inicio del gobierno de Rafael Correa, y más específicamente desde la vigencia de la Constitución de 2008, las reformas constitucionales y legales ejecutadas, así como las acciones del poder político, han afectado severamente la independencia judicial de las altas cortes nacionales del Ecuador, esto es la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional del Ecuador.

8. Este es un proceso que ha impedido el desarrollo del adecuado ejercicio del sistema de pesos y contrapesos entre funciones del poder público (*checks and balances*), habiendo sin duda continuado y profundizado la indebida intromisión de la política en la justicia, una relación históricamente existente y demostrada. El problema de la independencia judicial en Ecuador ha sido abordado previamente por el reporte preparado por el Profesor Luis Pásara sobre el tema, en el año 2012, y la situación se mantiene en los mismos términos, sin aparente viso de mejora.⁶

9. Esta injerencia de otras funciones del Estado en la judicial ocurre, sin duda alguna, a raíz de la entrada en vigencia de la Constitución de la República aprobada

4 Más información en:

http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_MJIAS.html

5 Información Obtenida en: https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/ecuador/session_13_-_may_2012/ahrc2114ecuadors.pdf

6 En este reporte se omite intencionalmente la mención a casos específicos, ya que se trata de reflejar la situación global que se soporta en múltiples casos individuales que han sido conocidos por el grupo de trabajo.

por referendo popular en 2008 y reformada mediante la misma fórmula plebiscitaria en 2011, precisamente en materias relativas a la justicia nacional. Esta reforma se dio en un contexto de conflicto social por la inseguridad ciudadana que se percibía, reclamándose reformas jurídicas para mejorar dicha situación. Como es lógico, poco han contribuido los cambios constitucionales para que la seguridad pública haya cambiado. Sin embargo, el proceso fue fuertemente criticado a nivel nacional e internacional, especialmente porque suponía la conformación del Consejo de la Judicatura (organismo de gobierno y administración de la Función Judicial) que en su régimen de transición (18 meses) estuvo conformado por tres miembros nombrados por otras funciones del Estado; en la actualidad el Consejo de la Judicatura se conforma por 5 delegados y sus respectivos suplentes, elegidos por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor Público, la Función Ejecutiva y la Asamblea Nacional. Cabe recalcar que antes de la reforma el Consejo de la Judicatura se conformaba por 9 vocales (6 abogados y 3 profesionales de administración y economía), elegidos por un concurso de méritos y oposición a cargo del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. De modo que la conformación del Consejo de la Judicatura tanto transitorio como actual significó la directa participación y control de la Función Ejecutiva en la administración de justicia. Esta injerencia se evidencia además en varias declaraciones previas a la consulta popular del año 2011 en las que el Presidente de la República no tuvo reparo alguno al afirmar que efectivamente buscaba “meter las manos en la justicia” poniendo como excusa el gran problema de la delincuencia. En este sentido, el Estado Ecuatoriano ignoró la recomendación que se le realizó en el Examen Periódico Universal de 2012 respecto a “continuar los procesos de revisión y reforma del poder judicial para garantizar un sistema independiente y eficaz para todos”⁷.

10. Además, como ya se había mencionado, aunque la inseguridad fue el principal móvil para reformar el sistema judicial, los índices de delincuencia no han disminuido, evidenciando que el Ecuador no acogió la recomendación de “seguir adoptando medidas destinadas a perfeccionar su sistema judicial, reformar los órganos encargados de hacer cumplir la ley y reducir los índices de delincuencia y corrupción”.

11. Por otra parte, la Constitución modificó el sistema de designación de jueces de la Corte Nacional de Justicia (ex Corte Suprema de Justicia) eliminando el sistema de cooptación que había funcionado exitosamente desde 1997 y las salas permanentes por materias.

12. Esta es la muestra inicial de acercamiento (indebido a nuestro criterio) de la actividad política a la Función Judicial, ya que finalizó de forma abrupta el proceso

⁷ El detalle en: https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/ecuador/session_13_-_may_2012/ahrc2114ecuadors.pdf

de auto-nominación y designación de magistrados de la más alta Corte Nacional, que en un lapso de apenas 10 años dictó fallos judiciales que aún a la fecha se siguen utilizando como referente jurídico para las actuaciones en tribunales. El proceso de cooptación aseguraba que los jueces no dependían de nadie más que de sus propios méritos y transparencia para mantener su cargo, sin que tuvieran obligación de responder al poder político. Actualmente, los jueces tienen duración limitada en sus cargos y están sometidos al control externo del Consejo de la Judicatura.

13. Esta última idea nos lleva a la discusión del rol del Consejo de la Judicatura dentro de la Función Judicial. Si bien dicho órgano no representa a esta función del Estado, siendo la Corte Nacional y su Presidente a quien le corresponde tal rol, en la práctica la jerarquía es clara: la Corte Nacional de Justicia (y evidentemente los tribunales inferiores) se somete a lo que dispone el órgano administrativo.

14. Ante este escenario y condiciones, es poco probable que la Corte Nacional de Justicia (de cuyos fallos nace el sistema de precedentes legal aplicable en toda la Función Judicial) se encuentre integrada por abogados probos y conocedores de las materias discutidas en tal foro, ya que dichos profesionales no estarían dispuestos a someter sus actuaciones a las órdenes que de otras zonas del poder público puedan recibirse. Por ello, la Corte Nacional y múltiples tribunales está de manera general (con claras y marcadas excepciones) integrada por abogados afines ideológicamente al régimen político actual, instalados en sus cargos con un régimen salarial privilegiado en comparación con sus méritos profesionales.

15. De igual manera los vínculos de los altos mandos de la Función Judicial con el gobierno no permiten que exista una justicia proba e independiente; un ejemplo de ello es el actual Presidente de la Judicatura Gustavo Jalkh que en el año 2009 fungió como ministro de Gobierno en reemplazo de Fernando Bustamante quien renunció para participar como candidato a asambleísta por Alianza País⁸, por otro lado también se ha involucrado a miembros desleales de la justicia así es el caso del actual Juez suplente de la Corte Constitucional Tito Mendoza Guillén quien fue magistrado de la denominada “Pichicorte”, misma que se caracterizó por la máxima politización de la función judicial. Así mismo, en contra de la Jueza y Presidenta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, Cynthia Guerrero se inició en 2013 un proceso penal por el delito de violación de deberes de funcionarios públicos, usurpación de atribuciones y abuso de autoridad⁹.

16. Otro aspecto que condiciona gravemente la actuación de los jueces a los intereses de la Función Ejecutiva son los comunicados constantes del Secretario Jurídico de la Presidencia, Alexis Mera a los jueces: en un primer memorándum de noviembre de 2010 se advertía sobre el “abuso ilegítimo de la acción de protección

⁸ Más información en: <http://www.eluniverso.com/2009/02/11/1/1355/7BE8CCF9897C4B74AD94AD7B57AA17B1.html>

⁹ Fuente: <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

y de las medidas cautelares”¹⁰; más tarde, en memorándum de 19 de julio de 2012 Mera advirtió a los funcionarios judiciales sobre las sanciones para quienes fallen a favor de la víctima en este tipo de casos.¹¹

17. Las actuaciones gubernamentales antes descritas ponen en evidencia que el Estado Ecuatoriano no cumplió con las recomendaciones que se le hicieron en cuanto a “garantizar la independencia del sistema judicial, velando por la transparencia y un carácter democrático en el proceso de selección de los jueces”.

D. LOS PROCESOS JUDICIALES INICIADOS POR EL PRESIDENTE Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE ALTO RANGO

18. Desde el año 2012 el Econ. Rafael Correa Delgado ha sido el accionante de un total de 9 procesos judiciales¹² entre los cuales figuran acciones de protección, denuncias por los delitos de injurias, daños a la moral, falso testimonio entre otros. Según Caupolicán Ochoa, abogado del Presidente de la República en versiones emitidas a Diario Expreso, el Primer Mandatario solamente ha reclamado el derecho que tiene, como ser humano, como persona común y corriente, de precautelar su honra.¹³

19. Un claro ejemplo del uso de la justicia para proteger los derechos del ciudadano presidente se dio en septiembre del presente año cuando el Presidente de la República del Ecuador inició un juicio por supuesto daño moral en contra del vicealcalde de Quito, Eduardo del Pozo, esto debido a que según el abogado del Primer Mandatario, las opiniones emitidas por el Edil en una entrevista realizada en Radio Sonorama el pasado junio, de manera directa deshonraron al Presidente. El caso culminó con una sentencia favorable hacia el Primer Mandatario, en la cual se condenó a Eduardo Del Pozo a 15 días de prisión, 90 dólares de multa y a ofrecer una disculpa pública. Cabe señalar que no es la primera vez que el Presidente de la República responde como ‘ciudadano’ a los presuntos ataques a su honra y dignidad¹⁴.

20. Uno de los procesos más polémicos es el conocido como “Gran Hermano” en el cual fueron demandados por daño moral los periodistas Juan Carlos Calderón y Christian Zurita, después de que afirmaron en su libro “El Gran Hermano” que el Presidente conocía que su hermano Fabricio Correa mantuvo contratos ilegales con el Estado. A los procesados se los sentenció al pago de una indemnización de

10 Información obtenida en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/gobierno-quiere-ponerle-limites-garantias.html>

11 Fuente: <http://www.elcomercio.com/actualidad/garantias-ciudadanos-enmiendas.html>

12 Fuente: <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

13 Información Obtenida en: <http://expreso.ec/actualidad/rafael-correa-gana-juicios-ecuador-JX653092>

14 Más información en <http://expreso.ec/actualidad/rafael-correa-gana-juicios-ecuador-JX653092>

millón de dólares cada uno, sin embargo se concedió el indulto a los periodistas, siendo muy claro el Presidente al decir que “hay perdón pero no olvido”.¹⁵

21. Asimismo, en su afán de ejercer su derecho el Presidente Rafael Correa Delgado ha demandado por injurias a diario El Universo y sus directivos; por falso testimonio y perjurio a Pablo Chambers, y por falso testimonio y perjurio, y luego por injurias e insolvencia al ex asambleísta Cléver Jiménez, a Fernando Villavicencio y a Carlos Figueroa. Cabe destacar que en todos los casos, el Economista Rafael Correa Delgado tuvo sentencia favorable¹⁶.

22. No ha sido solo el Primer Mandatario quien ha propuesto juicios en contra de ciudadanos, sino también sus funcionarios. Un ejemplo de ello es René Ramírez Secretario Nacional de la Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, quien tomó acciones contra Guillermo Lasso -precandidato presidencial-, debido a que el pre-candidato habría afectado la honra de su esposa quien actualmente ocupa el cargo de rectora encargada del Instituto de Altos Estudios Nacionales, aseverando que en el sitio web de la institución su nombre aparecía dos veces en el rol de pagos, sugiriendo que percibía salarios como rectora y docente, lo que se encuentra prohibido por la ley. Al finalizar el proceso se dictó una sentencia a favor de René Ramírez en la cual se dispuso la prohibición de aproximación de Lasso a Ramírez, su esposa o el resto de su familia. Además se estableció como figura de reparación que, en un lapso de 24 horas, Lasso elimine el video colgado en su cuenta de Twitter en donde afirma sus acusaciones en contra de Ramírez y su cónyuge.¹⁷

23. Para finalizar, es necesario mencionar que el Presidente de la República, en reiteradas ocasiones, a través de su espacio televisivo semanal de rendición de cuentas se ha referido a procesos judiciales en los cuáles su principal actor es el Estado. Las declaraciones del Presidente al respecto de estos procesos son claras directrices a los administradores de justicia al respecto de cómo deben actuar en los casos antes referidos. Es necesario señalar que, a consecuencia de estas declaraciones y de manera inmediata, estos administradores han fallado en todas las causas acorde a lo señalado por el Presidente.

F. RECOMENDACIONES

24. La Fundación Ciudadanía y Desarrollo se encuentra sumamente preocupada por las actuaciones gubernamentales antes mencionadas y su influencia en el sistema judicial ecuatoriano que actualmente carece de la independencia suficiente para cumplir con su deber de hacer justicia en un régimen democrático y, por lo tanto, emite las siguientes recomendaciones al Estado de Ecuador:

¹⁵ El detalle en: <http://www.eluniverso.com/2012/02/28/1/1355/perdon-sin-olvido-otorga-rafael-correa-diario-calderon-zurita.html>

¹⁶ Información Obtenida en: <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

¹⁷ Información obtenida en: <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

25. Reformar el artículo 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial para delimitar claramente, y en concordancia con la normativa internacional y la doctrina del Derecho, la figura del “error inexcusable”.

26. Establecer un proceso realmente imparcial, de méritos y oposición, que bajo criterios objetivos garantice no sólo la independencia judicial sino también que los mejores aspirantes accedan a ser administradores de justicia en Ecuador, así como miembros del Consejo de la Judicatura.

27. Investigar las actuaciones de funcionarios estatales que a través de sus actuaciones hayan influido en decisiones judiciales esto en el marco de lo señalado en el párrafo 20 de este informe y con la finalidad de implementar mecanismos y buenas prácticas que promuevan la independencia judicial en Ecuador.