

**COALICION DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL POR LA  
OBSERVANCIA DE LA VIGENCIA DE LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y  
CONSTITUCIONALES EN ECUADOR.**

**INFORME SOBRE LA EFECTIVIDAD DE LAS GARANTÍAS  
CONSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y  
SITUACIÓN DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN  
ECUADOR.**

**EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL**

6 de octubre, 2016

**PRESENTACIÓN**

- El Observatorio de Derechos y Justicia (en adelante, “ODJ”), es una persona jurídica de derecho privado y sin fines de lucro, que desde el año 2014 trabaja activamente en la observancia, promoción y protección de derechos fundamentales en el Ecuador, en particular a aquellos relativos al acceso y ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. Nuestro trabajo se ha centrado en monitorear y denunciar posibles violaciones de derechos humanos generadas a partir de la actuación de las cortes nacionales y otras entidades con jurisdicción material<sup>1</sup>.
- El Colegio de Abogados de Pichincha (en adelante, “CAP”), es una persona jurídica de derecho privado y sin fines de lucro que agrupa de manera libre a abogados y profesionales del derecho

---

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

residentes en la provincia de Pichincha, y se encarga de velar por su permanente capacitación y mejoramiento profesional. El CAP además participa en gestiones de promoción y protección de derechos humanos, mediante la representación legal gratuita de casos emblemáticos sobre posibles violaciones de derechos humanos, y la observancia permanente del trabajo e independencia de la función judicial en el país<sup>2</sup>.

- En el presente informe, ODJ y CAP expondrán la violación al derecho a la tutela judicial efectiva y garantías procesales en Ecuador, derivadas de la utilización e interpretación arbitraria de las acciones constitucionales de garantía de derechos, con particular énfasis en la acción de protección, y la acción extraordinaria de protección. En particular nos referiremos a: 1. El marco jurídico aplicable a las garantías judiciales y su efectividad; La desnaturalización de la acción de protección, usada como medio de tutela de inexistentes derechos del Estado, sus instituciones o sus agentes; 2. La regulación constitucional y legal de la acción de protección y extraordinaria de protección como un mecanismo de tutela de derechos humanos; la desnaturalización de la acción de protección y extraordinaria de protección por la utilización de ambas garantías como un medio de proteger intereses del Estado, sus instituciones y agentes, en detrimento de derechos humanos de personas y grupos.

**KEYWORDS: TUTELA JUDICIAL EFECTIVA- DEBIDO PROCESO-GARANTÍAS JUDICIALES-ACCION DE PROTECCIÓN- ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN.**

#### RECOMENDACIONES PLANTEADAS AL ESTADO

1. Tomar todas las medidas necesarias para que las acciones constitucionales de garantía de derechos humanos sean tramitadas por las autoridades pertinentes, de manera consonante a su fin y objetivo.
2. Garantizar que los tribunales nacionales que conocen y deciden las acciones constitucionales para la tutela de derechos, puedan actuar con independencia e imparcialidad. Para ello, es fundamental evitar que el Estado se convierta en juzgador y víctima en estas causas.
3. Tomar todas las medidas necesarias para asegurar que ninguna institución o funcionario público presente acciones de protección o extraordinaria de protección, a nombre del Estado, de instituciones o de funcionarios públicos en ejercicio de esa calidad, para blindarlos de la crítica, disidencia y fiscalización ciudadana, o con cualquier otro objetivo.
4. Asegurarse que las autoridades judiciales encargadas no tramiten ni decidan acciones de protección que no hayan sido planteadas por individuos o grupos identificables, únicos titulares de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

---

<sup>2</sup> Para más información, visitar la página web de CAP: <http://www.colabpi.pro.ec/>.

5. Asegurarse que las garantías constitucionales de protección de derechos humanos no sean usadas por instituciones o funcionarios públicos, como un mecanismo de hostigamiento y persecución de quienes critican o fiscalizan al gobierno o sus representantes.
6. Asegurarse de que los tribunales internos que tramitan y decidan sobre las acciones constitucionales de garantía de derechos fundamentales, cumplan con su deber de ejercer un control de convencionalidad adecuado. Para este efecto, se deberá capacitar permanentemente a los jueces en materia de Derechos Humanos y jurisprudencia internacional al respecto, a fin de que puedan incorporar estos estándares

CUESTIONES QUE AFECTAN LA EFECTIVIDAD DE LAS GARANTÍAS  
CONSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y SITUACIÓN DEL  
DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN ECUADOR.

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

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

1. El derecho a la tutela judicial efectiva está consagrado en diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos que ha ratificado el Ecuador. En particular, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (en adelante, “CADH”), el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, “PIDCPs), instrumentos que han sido ratificados por el Ecuador.
2. De acuerdo a la jurisprudencia regional e internacional sobre la materia, las obligaciones del Estado para respetar y garantizar estos derechos tienen tres aristas: 1. Que el ordenamiento jurídico interno del Estado establezca legalmente mecanismos judiciales para atender diferentes situaciones jurídicas que versen sobre la tutela de un derecho; 2. Que además, estos mecanismos estén especial y adecuadamente diseñados para solucionar la situación jurídica en particular , y; 3. Que adicionalmente, sean capaces de dar los resultados para los cuáles fueron diseñados.<sup>3</sup> Para la jurisprudencia vinculante al Ecuador en materia de derechos humanos, el derecho al debido proceso está condicionado a la posibilidad del individuo de contar con una tutela judicial efectiva, visibilizándose así el carácter integral y complementario de ambos derechos<sup>4</sup>.

---

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

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

3. En este sentido, la efectividad de un recurso judicial radica no solo en su existencia formal dentro del ordenamiento jurídico, sino en la posibilidad real que tiene de dar los efectos para los que fue diseñado. Así, de acuerdo a la jurisprudencia interamericana y del CDH, un recurso, aun existiendo y siendo idóneo para solucionar una situación jurídica concreta, no se considerará efectivo cuando por situaciones relativas al caso específico, por situaciones sistemáticas de denegación de justicia<sup>5</sup> o del sistema de justicia del mismo, no surtan los efectos para los cuales fueron diseñados<sup>6</sup>.
4. La posibilidad de que un recurso surta los efectos deseados, está además relacionado con el tiempo en el cual los tribunales conocen, tramitan y deciden las causas puestas en su conocimiento (lo que en la jurisprudencia internacional se conoce como el estándar del “plazo razonable”)<sup>7</sup>, la posibilidad de practicar pruebas y que éstas sean correctamente evaluadas por el juzgador, y el hecho de que los jueces observen, al momento de decidir, los estándares internacionales en materia de derechos humanos que derivan no solo del texto de los tratados, sino de la interpretación que las cortes y órganos de protección de derechos humanos ha dado sobre los mismos. A esta obligación se le conoce como “control de convencionalidad”<sup>8</sup>.
5. Finalmente, la jurisprudencia vinculante para el Ecuador en materia de garantías judiciales y debido proceso, ha resaltado el carácter fundamental que tienen los recursos constitucionales en el cumplimiento de la obligación general de garantía que el Estado tiene con respecto a los derechos humanos. En este aspecto, se ha sostenido que el recurso de amparo (que en nuestra legislación se llama “acción de protección”, es el recurso idóneo y efectivo para la tutela de todos los derechos humanos que el Ecuador debe respetar y garantizar.

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

6. La Constitución de Montecristi, vigente desde octubre de 2008, estableció diversas garantías jurisdiccionales, cuya finalidad era “la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la

---

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

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

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

<sup>8</sup> Constitución de la República del Ecuador. Registro oficial 449 de 20 de octubre de 2008. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf).

declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación”<sup>9</sup>. Las garantías consagradas en la Constitución para la tutela de derechos fundamentales, por tanto, están concebidas para la protección de facultades inherentes a personas o grupos humanos, en exclusión de personas jurídicas, morales, instituciones públicas o cualquier ente que no detente dicha calidad. Esto es consecuente con la jurisprudencia internacional relativa a la imposibilidad de que personas jurídicas sean titulares de derechos fundamentales<sup>10</sup>.

7. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), dispone en el artículo 9 que “(...) las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y esta ley, podrán ser ejercidas: a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; y, b) Por el Defensor del Pueblo”.
8. Por un lado, la acción de protección (APr)<sup>11</sup> se establece como el recurso idóneo y efectivo para la tutela de derechos consagrados en la Constitución e incorporados, vía ratificación de tratados internacionales, dentro del bloque de constitucionalidad <sup>12</sup> El artículo 88 de la CRE consagra la posibilidad de interponer esta acción para acciones provenientes del poder público o particulares cuando se violen derechos humanos fundamentales.
9. Con respecto a la legitimación pasiva de la APr, el artículo 41 de la LOGJCC señala que la acción de protección se interpondrá contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías. 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías. 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicios públicos impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; c) Provoque daño grave; d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo. 5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona.

---

<sup>9</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009. Título II. Garantías Jurisdiccionales de los Derechos Constitucionales. Artículo 6.

<sup>10</sup> Ver, en este sentido, CDH. Observación General No. 31. y Corte IDH. Opinión Consultiva OC22-16.

<sup>11</sup> La Acción de Protección es equivalente al recurso de “amparo” disponible en otros Estados.

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo

10. Por otro lado, la acción extraordinaria de protección (AEP), que fue diseñada para la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución<sup>13</sup>.

## I. LA DESNATURALIZACIÓN DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN Y LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN.

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

11. Se ha observado que la APPr ha sido utilizada, en años recientes, de una manera incompatible con el fin y objetivo para el cual fue diseñada: la tutela de derechos humanos de individuos y grupos en Ecuador. Ello ha llevado a “desnaturalizar” el recurso y convertirlo en instrumento de blindaje de funcionarios e instituciones públicas, e incluso como mecanismo de persecución de quienes son críticos o se oponen al gobierno del presidente Correa.

12. Así, a partir del año 2012 se instauró una práctica donde ciertas instituciones públicas invocan “derechos” que son de exclusiva titularidad de individuos y grupos para interponer acciones de protección contra personas, medios y grupos que han ejercido actos de fiscalización a sus gestiones, ejercicio legítimo del derecho a la libre expresión, o son críticos con el gobierno.

13. En noviembre de 2012, la Secretaría de la Presidencia de la República interpuso una acción de protección contra Diario La Hora<sup>14</sup>, un medio impreso cuya línea editorial es crítica con el gobierno. En sus alegatos, la Secretaría sostuvo que la reproducción por parte del medio de un estudio sobre gasto público “(...) ha causado un grave perjuicio contra la Administración Pública y la Función Ejecutiva, colocando en estado de indefensión a los mismos frente al poder de este medio de comunicación, y violentando gravemente nuestro derecho constitucional establecido en el numeral 7 art. 66 de la Constitución...”<sup>15</sup> (subrayado no es del original). En su sentencia, el juez Vigésimo Primero de lo Civil, actuando en funciones constitucionales, aceptó

---

<sup>13</sup> LOGJCC, artículo 58.

<sup>14</sup> Ecuavisa: “Gobierno plantea acción de protección contra Diario La Hora”. Publicado el 7 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.ecuavisa.com/noticias/nacionales/65971-gobierno-plantea-accion-de-proteccion-contr-el-diario-la-hora.html>; Fundamedios. “Acciones de protección: ¿Garantizan derechos del Estado o de los ciudadanos?”. Publicado el 30 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/acciones-de-proteccion-en-ecuador-garantizan-derechos-del-estado-o-de-los-ciudadanos/>.

<sup>15</sup> Sentencia del Juez Vigésimo Primero de Pichincha, de 12 de noviembre de 2012. Disponible en: [http://lahora.com.ec/frontEnd/images/objetos/Sentencia\\_La\\_Hora.pdf](http://lahora.com.ec/frontEnd/images/objetos/Sentencia_La_Hora.pdf).

la acción de protección, indicando que la publicación controvertida “(...viola el derecho y la garantía de rectificación con los mismos perjudicados en la formulación del artículo 66.7 de la Constitución (...)”<sup>16</sup>. Sostuvo además que “(...el alcance de la violación de estos derechos es grave, puesto que el acto impugnado [el artículo], han impedido su vigencia de manera definitiva (...)”<sup>17</sup>. El resultado de esta acción fue la obligación del medio de rectificar el contenido de una información que no era de su autoría, y que, además, por versar sobre asuntos de interés público, era un discurso legítimo y protegido por el derecho a la libertad de expresión<sup>18</sup>.

14. En igual sentido, otras acciones de protección han sido desechadas, mediante un análisis que privilegia “derechos” de funcionarios públicos, y deja en situación de desprotección a individuos y activistas que legítimamente reclaman la tutela de derechos. Por ejemplo, en 2015 el vocero del colectivo “Yasunidos”, Pablo Piedra, presentó una acción de protección contra el Vicepresidente de la República Jorge Glass, y contra la Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM). La acción buscaba recibir una disculpa pública por el hecho de que el señor Piedra había sido descalificado con adjetivos insultantes en uno de los “Enlaces Ciudadanos” que se emite cada sábado desde el Ejecutivo. La acción fue desechada en primera y segunda instancia<sup>19</sup>, bajo el argumento de que “(...) el señor Vicepresidente de la República del Ecuador ejercicio la potestad pública de réplica, información y expresión en uno de los enlaces ciudadanos que justamente es un espacio comunicacional que usa el gobierno para informar a la ciudadanía, utilizándolo en esa ocasión para desvirtuar [las afirmaciones del vocero de Yasunidos]. Por lo que a consideración del suscrito juzgador el ejercicio de esta réplica por parte del legitimado pasivo (Vicepresidente) no limita ni limita en ningún momento la libertad de expresión u opinión expuesto en el art 66.6 (...)”<sup>20</sup>.
15. En abril de 2015, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), una institución pública de carácter descentralizado, presentó una APPr contra la Federación

---

<sup>16</sup> Sentencia del Juez Vigésimo Primero de Pichincha, de 12 de noviembre de 2012. Disponible en: [http://lahora.com.ec/frontEnd/images/objetos/Sentencia La Hora.pdf](http://lahora.com.ec/frontEnd/images/objetos/Sentencia%20La%20Hora.pdf).

<sup>17</sup> Sentencia del Juez Vigésimo Primero de Pichincha, de 12 de noviembre de 2012. Disponible en: [http://lahora.com.ec/frontEnd/images/objetos/Sentencia La Hora.pdf](http://lahora.com.ec/frontEnd/images/objetos/Sentencia%20La%20Hora.pdf).

<sup>18</sup> El Universo. Gobierno pide a La Hora que no informe sobre acción de protección. Publicado el 8 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2012/11/08/1/1355/gobierno-pide-hora-informe-sobre-accion-legal.html>.

<sup>19</sup> La acción de protección no admite la posibilidad de apelar de las decisiones de la Corte Provincial (segunda instancia).

<sup>20</sup> Unidad Judicial de Tránsito de Pichincha. Juicio Especial 17460201500542. Piedra Vivar Pablo Arturo contra Secretaría Nacional de Comunicación de la Presidencia de la República, Alvarado Espinel Fernando y Glass Espinel Jorge, Vicepresidente de la República. Sentencia Notificada el 23 de abril de 2015.



Ecuatoriana de Fútbol (FEF)<sup>21</sup>, por no proporcionar información sobre casos de suplantación de identidad de ciertos futbolistas<sup>22</sup>. Ello, a pesar de que la FEF no es una institución pública ni una particular “brindando servicios públicos o de interés público”, como requiere la CRE y la LOGJCC.

16. Finalmente, en agosto de 2016 el Presidente Rafael Correa presentó una acción de protección en contra de en contra de 5 ciudadanos que integran el Consejo de Disciplina de la Armada Nacional que resolvió inadmitir el trámite de sanción contra el Capitán Edwin Ortega y otros miembros de las Fuerzas Armadas quienes habrían contestado a un correo electrónico del Presidente, indicándole su rechazo a su gestión y a las propuestas sobre la seguridad social del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas<sup>23</sup>. En su demanda, el presidente alegó la respuesta de los militares había puesto en riesgo su derecho a la seguridad jurídica, pues no se respetó el hecho de que, a su criterio, él es comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. La jueza que conoció la causa otorgó la acción, ordenó que se conforme un nuevo Consejo de Disciplina, y Ortega fue sancionado a diez días de privación de libertad<sup>24</sup>. En este caso, la acción de protección se activó por el cargo público del presidente y no en su calidad de individuo, ciudadano o persona, en contra de otra institución pública, convirtiéndose en un mecanismo de control y hasta fiscalización entre entes públicos, y no de tutela de derechos.

b. *Problemas con la legitimación activa para presentar AEPs: se plantean para tutelar intereses de instituciones públicas, o como una “cuarta instancia” de facto.*

17. Se ha observado una práctica recurrente de la CC de admitir a trámite AEPs, que buscaban tutelar derechos de personas jurídicas de derecho público, en contradicción a lo indicado por el CDH en la Observación General No. 31, y por la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC22-16, donde sostienen que los derechos fundamentales y los mecanismos diseñados para

---

<sup>21</sup> La FEF es una persona jurídica de derecho privado que se encarga de organizar torneos entre clubes de fútbol locales, partidos internacionales, y la participación de la selección de fútbol ecuatoriana en torneos internacionales. Más información disponible en: <http://www.ecuafutbol.org/web/index.php>.

<sup>22</sup> E estadio. Interponen acción de protección en contra de la Ecuatoriana. Publicado el 4 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.estadio.ec/articulo/futbol-nacional/interponen-accion-de-proteccion-en-contra-de-la-ecuatoriana>; El Universo. Xavier Burbano: Presumimos que habría un director técnico que estaría involucrado. Publicado el 7 de abril de 2016. Disponible en: [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&cid=2818799492](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&cid=2818799492).

<sup>23</sup> Andes. Presidente presenta acción de protección contra oficiales navales por resolución disciplinaria. Publicado el 26 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.andes.info.ec/es/noticias/presidente-ecuador-interpone-accion-proteccion-contra-oficiales-navales-resolucion>.

<sup>24</sup> El Universo. Jueza Anuló decisión de Consejo de Disciplina que juzgó a Ortega. Publicado el 31 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2016/08/31/nota/5775135/jueza-acepta-pedido-rafael-correa-segundo-juicio-edwin-ortega>.

protegerlos amparan a individuos y grupos, excluyendo de este marco a personas morales o fictas.

18. Se han observado varios casos donde instituciones públicas han interpuesto AEPs para tutelar supuestos derechos fundamentales violados a través de sentencias de diferentes materias en última instancia. Ello, a pesar de que la AEP está incluida en la CRE como una garantía para tutelares derechos humanos, cuestión que ha sido reconocida por la propia Corte Constitucional del Ecuador (CCE), que en el marco de estas acciones se ha pronunciado con respecto a dos cuestiones: 1. La existencia de violaciones a derechos fundamentales establecidos en la CRE, y, 2. La violación a alguna de las garantías al derecho al debido proceso, como la motivación y la seguridad jurídica, entre otras. Estas últimas, encuadradas en el supuesto de que se tutelan derechos humanos, y no otros intereses de diversa índole<sup>25</sup>. En algunas oportunidades incluso, ha comparecido, en representación de la institución pública accionante, la Procuraduría General del Estado<sup>26</sup>, volviendo estas acciones en mecanismos de intereses públicos y no de derechos humanos constitucionales.
19. Al respecto, varios juristas han criticado esta ilegítima utilización de la AEP por parte de entes públicos, pues ellos no son titulares de ningún derecho humano fundamental<sup>27</sup>. Han indicado que la AEP se ha convertido en una acción de “cuarta instancia” para rever decisiones que no favorecen al Estado<sup>28</sup>. No obstante, la práctica en años recientes se ha permitido a instituciones públicas interponer la AEP, mermando la naturaleza del derecho y generando incertidumbre en torno a la legitimación activa para accionarlo<sup>29</sup>.
20. En junio de 2014, el Fiscal General presentó una AEP contra la sentencia que ratificó la inocencia de la profesora Mery Zamora, acusada de delitos de sabotaje y terrorismo en el marco de los hechos de la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010<sup>30</sup>. El Fiscal indicó que actuaba “a nombre del pueblo ecuatoriano”<sup>31</sup>, a pesar de que no es posible presentar acciones

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 069-15-SEP.CC de 11 de marzo de 2015. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencias/relatoria/relatoria/fichas/069-15-SEP-CC.pdf>.

<sup>26</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 211-15-SEP de 24 de junio de 2015. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencias/relatoria/relatoria/fichas/211-15-SEP-CC.pdf>.

<sup>27</sup> El Comercio. Acción Extraordinaria de Protección. Publicado el 24 de julio de 2014. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/opinion/accion-extraordinaria-proteccion-constitucion-ecuador.html>. Plan V. Persecución a los abogados: otra arma del Correísmo. Publicado el 9 de agosto de 2015. Disponible en: <http://www.planv.com.ec/historias/politica/persecucion-abogados-otra-arma-del-correismo/pagina/0/4>.

<sup>28</sup> Ecuador Inmediato. Acción Extraordinaria de Protección no es una Cuarta Instancia. Publicado el 27 de junio de 2014. Disponible en: [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&cid=2818765194](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&cid=2818765194).

<sup>29</sup>

<sup>30</sup> Ver el informe de ODJ en el caso Mery Zamora en: [http://www.derechosyjusticia.org/wp-content/uploads/2015/11/Reporte\\_Mery\\_Zamora.pdf](http://www.derechosyjusticia.org/wp-content/uploads/2015/11/Reporte_Mery_Zamora.pdf).

<sup>31</sup> El Comercio. El Estado se enfrenta al Estado por caso Mery Zamora. Disponible en: <http://edicionimpresa.elcomercio.com/es/10230001779f5365-2db4-426b-b145-13b82eafdc7>.

constituciones en abstracto, a nombre del pueblo, o sin especificar de manera clara las presuntas víctimas. El Fiscal indicó además que por dicha sentencia, la CNJ violó “el principio de seguridad jurídica señalado en el artículo 82 de la CRE”<sup>32</sup>.

21. En 2013, se aceptó a trámite una AEP presentada por el Fiscal General presentó contra la sentencia absolutoria a cinco ciudadanos acusados de delitos en el marco de la revuelta policial del 30-S. En esa oportunidad, el Fiscal sostuvo que la sentencia impugnada tenía un “defecto orgánico” por estar “mal motivada”. Indicó además que se violó “el debido proceso” y “la seguridad jurídica” y solicitó “la reparación integral por los derechos violados por la sentencia impugnada”<sup>33</sup>. En cuanto a la legitimación activa para presentar la acción, se interpuso la acción a nombre del Estado.

---

<sup>32</sup> Fiscalía General del Ecuador. Fiscalía interpuso acción extraordinaria de protección sobre sentencia a Mery Zamora. Publicado el 24 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.fiscalia.gob.ec/index.php/sala-de-prensa/2257-fiscal%C3%ADa-interpuso-una-acci%C3%B3n-de-protecci%C3%B3n-extraordinaria-sobre-sentencia-a-mery-zamora.html>

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia 020-13-SEP de 30 de mayo de 2013. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencias/relatoria/relatoria/fichas/020-13-SEP-CC.pdf>.

## II. CONCLUSIONES.

1. La incorporación de la APPr y la AEP responden al deber estatal de adecuar su ordenamiento interno para cumplir con las obligaciones de respetar y garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, tal como está consagrado en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos.
2. La utilización de la APPr por entidades públicas desnaturaliza la acción, pues deja de ser una garantía para la tutela de derechos humanos, y se convierte en un mecanismo de resguardo de intereses estatales o de gobierno. Ello se agrava cuando el resultado de esas acciones es el menoscabo de otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión, protesta pública, entre otros.
3. Con respecto a la AEP, también es usada como un mecanismo de asegurar intereses del Estado, especialmente cuando las decisiones de la justicia ordinaria no son del agrado de alguna institución. En particular, la Fiscalía del Estado ha usado este recurso como una suerte de “cuarta instancia” para rever sentencias penales que no son de su agrado, a pesar de que la acción no permite legitimación activa de entidades públicas para su activación.
4. La desnaturalización de las garantías constitucionales de tutela de derechos humanos en Ecuador, y su empleo por parte de las entidades públicas que no poseen legitimación para accionarlas, vuelven a éstas en recursos inefectivos, pues no están dando los efectos para los cuales fueron diseñados. Ello es contrario al deber estatal de proveer recursos adecuados y efectivos para la tutela de los derechos a los que los seres humanos y grupos son titulares.
5. De ello, podría inferirse una suerte de desprotección en el ámbito de las garantías judiciales, al no contar, de facto, con garantías que tengan una posibilidad real de tutelares derechos humanos, y que más bien se convierten en herramientas adicionales de blindaje estatal o de hostigamiento a quienes son críticos o se oponen al gobierno.
6. Esto tiene un impacto en la independencia e imparcialidad de las cortes que conocen y tramitan APPrs y AEP, pues al aplicarse estos mecanismos con un fin de asegurar intereses estatales, dichos tribunales actúan como juez y parte en los procesos. Ello es especialmente visible en casos de alto perfil político, como aquellos generados por expresiones críticas al gobierno, o en casos de alto perfil político, como los relativos a la revuelta del 30 de septiembre de 2010.
7. En relación a lo anterior, se evidencia que tanto las interpretaciones arbitrarias sobre la legitimación activa para interponer APPr y AEP, así como las consecuencias sobre las decisiones de fondo de este tipo de procesos, devienen en un incumplimiento por parte del Estado de su

obligación de ejercer un control de convencionalidad que asegure que tanto las normas como la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos sea debidamente observada. Esto ha sido especialmente cierto en casos donde, además de permitir al Estado, agentes o instituciones presentar acciones para las cuales carecen de legitimación activa, las cortes nacionales, actuando en funciones constitucionales, han realizado interpretaciones regresivas de varias normas de derechos humanos, o las han violado de manera flagrante.

### III. RECOMENDACIONES AL ESTADO.

De acuerdo a las conclusiones anteriores, ODJ y CAP recomiendan al Estado de Ecuador:

- a) Tomar todas las medidas necesarias para que las acciones constitucionales de garantía de derechos humanos sean tramitadas por las autoridades pertinentes, de manera consonante a su fin y objetivo.
- b) Garantizar que los tribunales nacionales que conocen y deciden las acciones constitucionales para la tutela de derechos, puedan actuar con independencia e imparcialidad. Para ello, es fundamental evitar que el Estado se convierta en juzgador y víctima en estas causas.
- c) Tomar todas las medidas necesarias para asegurar que ninguna institución o funcionario público presente acciones de protección o extraordinaria de protección, a nombre del Estado, de instituciones o de funcionarios públicos en ejercicio de esa calidad, para blindarlos de la crítica, disidencia y fiscalización ciudadana, o con cualquier otro objetivo.
- d) Asegurarse que las autoridades judiciales encargadas no tramiten ni decidan acciones de protección que no hayan sido planteadas por individuos o grupos identificables, únicos titulares de derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.
- e) Asegurarse que las garantías constitucionales de protección de derechos humanos no sean usadas por instituciones o funcionarios públicos, como un mecanismo de hostigamiento y persecución de quienes critican o fiscalizan al gobierno o sus representantes.
- f) Asegurarse de que los tribunales internos que tramitan y decidan sobre las acciones constitucionales de garantía de derechos fundamentales, cumplan con su deber de ejercer un control de convencionalidad adecuado. Para este efecto, se deberá capacitar permanentemente a los jueces en materia de Derechos Humanos y jurisprudencia internacional al respecto, a fin de que puedan incorporar estos estándares debidamente a sus decisiones.

María Dolores Miño

Directora Ejecutiva

Observatorio de Derechos y Justicia

Ramiro García Falconí

Presidente

Colegio Abogados de Pichincha.