

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

CASO AGUINAGA AILLON VS. ECUADOR SENTENCIA DE 30 DE ENERO DE 2023

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA

El 30 de enero de 2023, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, "la Corte" o "el Tribunal") dictó una sentencia mediante la cual declaró la responsabilidad internacional del Estado de Ecuador por las violaciones a diversos derechos en perjuicio del señor Carlos Julio Aguinaga Aillón. En particular, la Corte constató que el señor Aguinaga fue cesado de su cargo como vocal del Tribunal Supremo Electoral (en adelante también, "el TSE") mediante la Resolución 25-160 del Congreso Nacional, y que el Tribunal Constitucional de Ecuador emitió una Resolución mediante la cual se impidió a los jueces de instancia conocer de acciones amparo constitucional contra la Resolución 25-160. La Corte consideró que el Congreso actuó fuera de sus facultades al cesar al señor Aguinaga Aillón, y que la Resolución del Tribunal Constitucional restringió su posibilidad de acceder a un recurso judicial para la protección de sus derechos. De esta forma, la Corte concluyó que el cese fue realizado en violación a las garantías judiciales, la independencia judicial, los derechos políticos, el derecho al trabajo, y el derecho a la protección judicial, en perjuicio del señor Aguinaga Aillón. En consecuencia, y ante el reconocimiento parcial de responsabilidad del Estado, la Corte concluyó que el Estado es responsable por la violación de los artículos 8.1, 8.2, 23, 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, "la Convención" o "la Convención Americana"), en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

I. Hechos

El contexto del presente caso se relaciona con los ceses del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema de Justicia del Ecuador, los cuales ocurrieron en noviembre y diciembre de 2004. Estos ceses, que fueron analizados por la Corte en los casos *de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador* y del *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*, fueron llevados a cabo por el Congreso Nacional en un lapso temporal de 14 días en una situación de inestabilidad política. El presente caso se concentra en el cese de uno de los vocales del Tribunal Supremo Electoral que ocurrió el 25 de noviembre de 2004, mediante la Resolución 25-160 emitida por el Congreso Nacional. En esta Resolución, el Congreso señaló que cesaba en sus cargos a los vocales del Tribunal Supremo Electoral "por haber sido designados sin contemplar lo que establece el artículo 209 de la Constitución Política de la República, en relación a la forma de designación, y, proceder a su designación de conformidad a la norma constitucional señalada, de acuerdo a los resultados electorales del 20 de octubre

* Integrada por los siguientes jueces: Ricardo C. Pérez Manrique, Presidente; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Vicepresidente; Humberto Antonio Sierra Porto, Juez; Nancy Hernández López, Jueza; Verónica Gómez, Jueza; Patricia Pérez Goldberg, Jueza, y Rodrigo Mudrovitsch, Juez. Presentes, además, el Secretario, Pablo Saavedra Alessandri, y la Secretaria Adjunta, Romina I. Sijniensky.

de 2002". El señor Aguinaga era vocal del TSE, y por lo tanto fue destituido por la resolución antes señalada. El 26 de noviembre de 2004, el Congreso designó nuevos vocales principales y suplentes del Tribunal Supremo Electoral.

El 2 de diciembre de 2004, el Tribunal Constitucional, conformado por los vocales nombrados tras la Resolución 25-160 emitida por el Congreso, adoptó una decisión en respuesta a una solicitud del Presidente de la República "para impedir que los jueces de instancia acepten al trámite acciones de amparo constitucional en contra de la Resolución Parlamentaria 25-160, adoptada por el [...] Congreso Nacional el 25 de noviembre de 2004". Mediante dicha decisión se estableció que "[p]ara suspender los efectos de una resolución parlamentaria, entre ellas la 25-160, adoptada por el H. Congreso Nacional el 25 de noviembre de 2004, por supuesta violación a la Constitución, en el fondo o en la forma, la única acción que cabe es la acción de inconstitucionalidad que debe proponerse ante el Tribunal Constitucional [...] y, que cualquier recurso de amparo que presentara en los juzgados del país relacionado con la referida resolución, los jueces deben rechazarla de plano e inadmitirla, pues en caso contrario se estaría despachando una causa contra ley expresa, que acarrearía las acciones judiciales correspondientes". En virtud de la decisión del Tribunal Constitucional, el señor Aguinaga Aillón no presentó acción de amparo.

II. Reconocimiento de responsabilidad

El Estado realizó un reconocimiento de responsabilidad respecto de todos los hechos contenidos en el Informe de Fondo relacionados con el señor Aguinaga acerca de: "a) la cesación del cargo como vocal del Tribunal Supremo Electoral mediante Resolución del Congreso Nacional" y "b) la falta de un mecanismo de impugnación a la Resolución acorde a los estándares del artículo 25 de la Convención Americana". En ese sentido, la Corte consideró que el Estado reconoció su responsabilidad internacional por la violación de los artículos 8.1, 8.2 b), 8.2 c), 8.2.h) y 25 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. Por otro lado, advirtió que subsistía la controversia respecto a las alegadas violaciones a la garantía de la independencia judicial, el principio de legalidad, y los derechos políticos, este último alegado solo por los representantes, reconocidos en los artículos 8.1, 9 y 23 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. Tomando como base los términos del reconocimiento de responsabilidad, la Corte consideró pertinente emitir una sentencia respecto de todos los hechos y derechos alegados en el presente caso.

III. Fondo

El análisis del presente caso fue realizado en un solo capítulo, atendiendo a los alcances del reconocimiento de responsabilidad del Estado, abordando los siguientes aspectos: 1) la naturaleza de las funciones del Tribunal Supremo Electoral; 2) independencia judicial y garantías judiciales; 3) derechos políticos; 4) derecho al trabajo, y 5) derechos a la protección judicial y a recurrir el fallo.

1) *La naturaleza de las funciones del Tribunal Supremo Electoral.* El Estado alegó que la naturaleza del TSE era la de un órgano administrativo y no judicial, por lo que no le eran aplicables las garantías de independencia judicial. La Corte abordó este alegato y concluyó que, si bien el TSE realizaba funciones administrativas y de organización y dirección de los procesos electorales, tal como se desprende de la normativa en materia electoral vigente en la época de los hechos, y de la prueba remitida ante el Tribunal, entre sus funciones también se encontraba conocer y resolver cuestiones propias de la justicia electoral. En consecuencia, la Corte concluyó que el TSE cumplía con funciones materialmente jurisdiccionales en lo electoral, y, por lo tanto, sus vocales, como el señor Aguinaga, gozaban de las mismas garantías de independencia judicial que los jueces en general debido a la naturaleza

materialmente jurisdiccional de las funciones que desempeñaban. Sobre este punto de partida, analizó el cese del señor Aguinaga.

2) *Independencia judicial y garantías judiciales.* La Corte recordó que de la independencia judicial se derivan las siguientes garantías en torno a la función de las autoridades judiciales: (i) a un adecuado proceso de nombramiento; (ii) a la estabilidad e inamovilidad en el cargo, y (iii) a ser protegidas contra presiones externas. En cuanto a la garantía de estabilidad e inamovilidad en el cargo de dichas autoridades, el Tribunal señaló que implica, a su vez, lo siguiente: (i) que la separación del cargo debe obedecer exclusivamente a causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período del mandato; (ii) que las juezas y los jueces solo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia, y (iii) que todo proceso seguido contra juezas y jueces debe resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento judicial establecidas y mediante procedimientos justos, objetivos e imparciales, según la Constitución o la ley.

Asimismo, la Corte señaló que el artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto por un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. En ese sentido, recordó que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de todas las personas, de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, se deben observar "las debidas garantías" que aseguren, según el procedimiento de que se trate, el derecho al debido proceso. La Corte señaló que las garantías contempladas en el artículo 8.1 de la Convención son también aplicables al supuesto en que alguna autoridad no judicial adopte decisiones que afecten los derechos de las personas, tomando en cuenta que no le son exigibles aquellas propias de un órgano jurisdiccional, pero sí debe cumplir con aquellas destinadas a asegurar que la decisión no sea arbitraria.

Sobre la base de lo anterior, la Corte recordó que el artículo 8.1 de la Convención garantiza que las decisiones en las cuales se determinen derechos de las personas deben ser adoptadas por las autoridades competentes que la ley interna determine. Por tanto, procedió a examinar si el Congreso tenía competencia para cesar al señor Aguinaga como vocal del Tribunal Supremo Electoral. Al respecto, la Corte advirtió que el artículo 130 de la Constitución Política de 1998 preveía la atribución del Congreso de proceder al enjuiciamiento político de los vocales TSE. Asimismo, que de dicho artículo se desprende que los vocales del TSE podrían ser enjuiciados políticamente "por infracciones constitucionales o legales, cometidas en el desempeño del cargo" y que "[e]l Congreso podr[ía] censurarlos en el caso de declaratoria de culpabilidad, por mayoría de sus integrantes". Dicha disposición constitucional reconocía que "la censura produciría la inmediata destitución del funcionario". Sin embargo, la Corte constató que el Congreso Nacional cesó a los vocales por la supuesta ilegalidad de su designación, sin especificar disposición legal alguna que fundamentara dicha decisión.

En consecuencia, la Corte determinó que el señor Aguinaga fue destituido por una decisión del Congreso actuando fuera de sus competencias. De esta forma, el Tribunal concluyó que el Estado violó el derecho a que la decisión sobre la determinación de sus derechos fuera realizada por una autoridad competente conforme a la legislación interna, en relación con la garantía de la independencia judicial, que incluye la garantía a la estabilidad e inamovilidad en el cargo, en términos del artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

Una vez se ha determinado que el órgano que llevó a cabo el proceso no era el competente, y tal como lo ha hecho en otros casos, la Corte consideró que no era necesario entrar a examinar otras garantías establecidas en el artículo 8 de la Convención. Por ello, no analizó

los alegatos presentados por la Comisión y los representantes respecto a la presunta vulneración de otras garantías judiciales. Asimismo, consideró que, debido al tipo de afectación a la separación de poderes y la arbitrariedad de la actuación del Congreso Nacional, no era 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, por lo que no examinó otros aspectos relacionados con el eventual alcance que hubiera tenido el principio de legalidad (artículo 9 de la Convención) en el presente caso. Sin perjuicio de ello, y en atención al reconocimiento de responsabilidad, la Corte concluyó que el Estado es responsable por la violación a los derechos a la defensa y a conocer previa y detalladamente la acusación formulada en su contra, en términos de los artículos 8.2.b) y 8.2.c) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

3) *Derechos políticos.* La Corte señaló que el artículo 23.1.c de la Convención reconoce el derecho a acceder a un cargo público, en condiciones generales de igualdad. Este aspecto de los derechos políticos constituye una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede, lo que implica que los procedimientos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución de funcionarios públicos deben ser objetivos y razonables, es decir, deben respetar las garantías del debido proceso aplicables. En el caso concreto, la Corte determinó que la destitución del señor Aguinaga Aillón constituyó un cese arbitrario, debido a que fue realizado por un órgano incompetente y mediante un procedimiento que no estaba establecido legalmente. Por tanto, que este cese arbitrario afectó indebidamente el derecho a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad del señor Aguinaga Aillón, en violación del artículo 23.1.c de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

4) *Derecho al trabajo.* En virtud del principio *iura novit curia*, la Corte se pronunció sobre la violación del derecho al trabajo. La Corte recordó que la estabilidad laboral, como parte del derecho al trabajo, otorga protección al trabajador a fin de que, en caso de despido o separación arbitraria, se realice bajo causas justificadas. La Corte también recordó que en caso de despido el empleador debe acreditar las razones suficientes para ello y respetar las debidas garantías. En relación con lo anterior, la Corte advirtió que los jueces, al desempeñar funciones de operadores de justicia, requieren gozar de garantías de estabilidad laboral como condición elemental de su independencia para el debido cumplimiento de sus funciones. En el presente caso, la Corte reiteró que la decisión del Congreso Nacional de cesar al señor Aguinaga Aillón como vocal del TSE fue arbitraria, al actuar fuera del marco de sus competencias y no cumplir con las garantías del debido proceso, lo que configuró también violación al derecho a la estabilidad laboral, como parte del derecho al trabajo, que como trabajador del TSE le asistía durante el tiempo que durara el ejercicio del cargo. En consecuencia, concluyó que el Estado es responsable por la violación del artículo 26 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

5) *Derechos a la protección judicial y a recurrir el fallo.* La Corte recordó que el artículo 25.1 de la Convención contempla la obligación de los Estados de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial sencillo, rápido, y efectivo ante juez o tribunal competente y efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. En el caso, la Corte advirtió que, tras la Resolución 25-160 del Congreso Nacional, el recurso que tenía a su disposición el señor Aguinaga Aillón, por mandato expreso del Tribunal Constitucional, era la acción de inconstitucionalidad. En razón de lo anterior, la Corte consideró que, ante la imposibilidad de interponer una acción de amparo, el señor Aguinaga Aillón se vio impedido de interponer acción alguna contra su cese como vocal del TSE. Ante la ausencia de un recurso judicial efectivo que le permitiera la posibilidad de protección de sus derechos violados, y en consideración al reconocimiento de responsabilidad del Estado, la Corte concluyó que el Estado violó el artículo 25.1 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Aguinaga Aillón. Asimismo, en virtud del reconocimiento de responsabilidad del Estado, concluyó que el Estado es responsable por la violación al

artículo 8.2.h) de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Aguinaga Aillón.

2) Reparaciones

La Corte determinó las siguientes medidas de reparación integral. A. *Restitución*: pagar al señor Aguinaga Aillón una suma de compensación ante la imposibilidad de la restitución en su cargo por el que fue cesado. B. *Satisfacción*: publicar el resumen oficial de la Sentencia, por una sola vez, en el Diario Oficial, en un medio de comunicación de amplia circulación nacional en un tamaño de letra legible y adecuado, y publicar la Sentencia en su integridad en los sitios web oficiales de la Corte Constitucional, la Asamblea Nacional, el Consejo Nacional Electoral y la Corte Nacional de Justicia. C. *Indemnizaciones compensatorias*: 1) pagar las sumas monetarias fijadas en la Sentencia por los conceptos relativos al daño material e inmaterial, y 2) el reintegro de costas y gastos.

Los Jueces Eduardo Ferrer MacGregor Poisot y Rodrigo Mudrovitsch, Humberto Antonio Sierra Porto, y la Jueza Patricia Pérez Goldberg, dieron a conocer sus votos individuales concurrentes y parcialmente disidentes.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos supervisará el cumplimiento íntegro de la Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_483_esp.pdf