

Quito, 21 de noviembre de 2011

Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Ecuador

Ref.- Examen Periódico Universal. Información sobre garantía judicial de los Derechos Humanos

Reciban un cordial saludo de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Fundada en 1946 por la Compañía de Jesús). El motivo de la presente comunicación es poner en su conocimiento los resultados de la investigación “Argumentación de las Sentencias de la Corte Constitucional”, en la cual participó nuestro Centro de Derechos Humanos en coordinación con la Fundación INREDH y la Corporación Participación Ciudadana, de la cual se obtuvieron datos importantes sobre la tutela de los derechos humanos por parte de la Corte Constitucional ecuatoriana.

1. Contexto.

1. En el año 2008, luego de su aprobación por consulta popular, entró en vigencia la nueva Constitución de la República del Ecuador. Dicho documento cambia el diseño constitucional, colocando a la Corte Constitucional en un lugar privilegiado que le permite controlar la adecuación a la Constitución de las actuaciones de todas las funciones del Estado; del legislativo mediante las acciones de inconstitucionalidad; del judicial mediante la acción extraordinaria de protección; y, del ejecutivo (y de otras las otras funciones cuando no corresponden al ámbito judicial y legislativo).

Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante.
2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.
3. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.
4. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo.
5. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o

informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias.

6. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión.

7. Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución.

8. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de los estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales.

9. Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

10. Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.

2. Si bien las competencias sobre control constitucional pueden ser ejercidas sobre cuestiones de procedimiento, estas cobran especial importancia cuando se utilizan para analizar la materialidad de los actos estatales a la luz de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos.

3. Para realizar esta tarea la Corte tiene dos funciones, la primera es la de conocer casos que son de su competencia directa (acción extraordinaria de protección, acción por incumplimiento, acciones de inconstitucionalidad (control *a posteriori*) y control previo de constitucionalidad (control *a priori*)); y acciones que están sujetas a revisión de la Corte (acción de protección, acción de habeas corpus, acción de habeas data y acción de acceso a la información pública).

4. El diseño de las garantías judiciales de los derechos humanos en la Constitución prevé que todos los jueces y juezas del país puedan conocer y resolver dichas garantías. Esta es la razón de que la tarea más importante de la Corte Constitucional sea el actuar como corte de cierre, la cual mediante sus fallos interprete de manera obligatoria la Constitución y así permita ir corrigiendo las actuaciones de los jueces inferiores en cuanto a tutela de derechos fundamentales, así como establecer parámetros que les ayuden a identificar la manera en que deben actuar o como reconocer la violación de un derecho humano.

5. Llevar adelante esta tarea sin una correcta técnica jurídica en cuanto a creación de jurisprudencia vinculante y respeto del precedente, podría generar espacios de discrecionalidad ilimitada para jueces y juezas con grave riesgo a la independencia, imparcialidad y, sobre todo a la tutela de los derechos humanos. Con esta motivación, varias instituciones que integran la Red de Justicia de Quito, encargaron a la Fundación INREDH, a Corporación Participación Ciudadana y al Centro de Derechos Humanos, la realización de una investigación sobre la argumentación (y por tanto la motivación) de las sentencias de la Corte Constitucional en el período 2008-2009.

2. La argumentación como motivación. Artículo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

6. El artículo 2.3 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (el Pacto) reconoce el derecho humano a la tutela judicial de los derechos:

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

7. Este derecho contempla la posibilidad del desarrollo del recurso judicial, no sólo la mera existencia de los recursos legales para la tutela de los derechos humanos, lo cual debe estar acorde a otros derechos humanos contenidos en el Pacto como el derecho a un juez competente, imparcial e independiente (artículo 14) y el derecho a la igualdad (artículo 26).

8. Estas obligaciones se verían incumplidas en el momento en que un juez, en dos causas análogas dicta una sentencia diferente, más aún cuando dicho juez es la corte de cierre del sistema judicial. La forma de evitar ese tipo de contradicciones es motivando sobre la pertinencia del uso de un precedente o declarando que dicho precedente (sobre la materia e concreto de que se trate) no existe, lo que para motivos del estudio se ha denominado coherencia normativa.

9. Sobre el parámetro de consistencia normativa, encontramos un uso deficiente de los precedentes, apenas en el 6% de las sentencias se citan precedentes sobre el fondo del caso y en el 3% sobre cuestiones de procedimiento. En las sentencias de amparo constitucional (un rezago de la Constitución de 1998), en el 3,94% de las sentencias se refieren a precedentes sobre el fondo y en el 5,88% de los habeas corpus. En los casos en los que no se cita un precedente apenas en el 1% se señala la inexistencia de precedente, en ninguna sentencia de amparo, habeas corpus y habeas data se señala la inexistencia de precedente como excusa para no usar las anteriores decisiones de la Corte o del Tribunal Constitucional. En una Corte encargada de generar jurisprudencia, este es la constatación más preocupante.

10. Otro punto importante es la remisión a la jurisprudencia internacional (regional y universal) que le permitirían a la Corte Constitucional adoptar estándares cuya inobservancia acarrearían la responsabilidad internacional del Estado. Los convenios internacionales son utilizados en un 13% de las sentencias, paradójicamente, en las sentencias en donde existen con mayor frecuencia tratados aplicables (en acciones que tienen derechos humanos por materia) son en las que menos se citan estos instrumentos, así en acciones de amparo se citan convenios internacionales en el 8,56% y el 3,57% de las acciones de habeas data.

11. El uso del *corpus iuris* de los derechos humanos es deficiente, la Corte Constitucional acude con poca frecuencia a fuentes importantes como la Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2%), Informes de casos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2%), Jurisprudencia o normativa de otros países (5%), Doctrina (15%), Informes o recomendaciones de organismos de la ONU o de la OEA (1%), Tratados o Convenios Internacionales (9%) y Declaraciones Internacionales (3%). Fuentes tan importantes como la

jurisprudencia del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos son casi tan consultadas como la página web wikipedia. Además se encontraron varias citas doctrinarias y jurisprudenciales sacadas de contexto.

12. La motivación requiere además cumplir la máxima de saturación, en el sentido de que debe responder a todos los argumentos presentados en el transcurso del procedimiento. En el 73% de las sentencias se identifican con claridad los problemas jurídicos, lo cual constituye una buena práctica en términos de argumentación jurídica. Sin embargo sólo en el 25% de las sentencias la Corte Constitucional se pronuncia sobre el fondo del asunto, sino que resuelve por situaciones de forma. Cabe destacar que las providencias de inadmisibilidad no fueron incluidas en el estudio, y son estas las que menos motivación reciben.

13. Finalmente, existen materias en las que la Corte debe pronunciarse en una sentencia sobre tutela de derechos humanos, según la Constitución:

Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:

3. Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública, y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia, y en caso de constatare la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial, y las circunstancias en que deban cumplirse.

14. De las acciones resueltas en el período de estudio, La Corte Constitucional rechazó el 67%, aceptó el 29,3%, aceptó parcialmente el 3% e inadmitió el 0.7%. De las que aceptó, o aceptó parcialmente, se puede observar una clara inobservancia del artículo 86(3) de la Constitución ya que la Corte Constitucional: no señala las autoridades responsables del cumplimiento de la sentencia (apenas el 30% de las sentencias), no señala las medidas de reparación (apenas en el 15% de las sentencias), no señala el plazo o las circunstancias en las que deberá ejecutarse la sentencia (sólo lo hace en el 10% de las sentencias) y no señala los derechos humanos vulnerados (sólo lo hace en el 44% de las sentencias).

15. Esta actuación dificulta el cumplimiento del artículo 2.3.c del Pacto, sobre que “las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”, ya que si las autoridades (que además no están identificadas) no se les especifica la forma en que darán cumplimiento a la sentencia o ni siquiera se les dice que deben hacer, recae muchas veces sobre la víctima de la violación la necesidad de iniciar nuevos procesos legales para la ejecución de la resolución a su favor.

3. Conclusiones.

16. El derecho a la tutela efectiva de los derechos humanos no se encuentra tutelado de manera efectiva dentro de Ecuador. Las sentencias de la Corte Constitucional no son adecuadamente motivadas y su falta de uso adecuado de técnicas sobre precedentes jurisprudenciales generan una incertidumbre en la sociedad sobre los poderes ilimitados de la Corte.

17. La Corte ya tuvo un primer episodio en donde se demostró que la falta de motivación de las sentencias puede llevar a decisiones contrarias a los derechos humanos, esto ocurrió cuando la Corte Constitucional en el año 2011, permitió realizar una consulta popular que introdujo medidas regresivas al derecho a un juicio penal expedito y a la libertad personal, al eliminar criterios de excepcionalidad de la prisión preventiva, sin haber seguido el trámite claramente establecido en la Constitución.

4. Comunicaciones.

18. Comunicaciones que nos correspondan las recibiremos en la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador:

Dirección: Av. 12 de octubre entre Patria y Veintimilla

Teléfono: 2991700 ext. 1631

Correo electrónico: cdh@puce.edu.ec

Atentamente,

Ab. David Cordero Heredia

Coordinador

Centro de Derechos Humanos - Facultad de Jurisprudencia

Pontificia Universidad Católica del Ecuador