

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 306
21 octubre 2022
Original: español

INFORME No. 301/22
PETICIÓN 1323-14
INFORME DE ADMISIBILIDAD

LUIS FERNÁNDEZ PIEDRA
ECUADOR

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 21 de octubre de 2022.

Citar como: CIDH, Informe No. 301/22. Petición 1323-14. Admisibilidad.
Luis Fernández Piedra. Ecuador. 21 de octubre de 2022.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Luis Fernández Piedra
Presunta víctima:	Luis Fernández Piedra
Estado denunciado:	Ecuador
Derechos invocados:	Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 9 (legalidad y retroactividad), 11 (honra y dignidad), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

Presentación de la petición:	2 de octubre de 2014
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	7 de octubre de 2019
Notificación de la petición al Estado:	26 de diciembre de 2019
Primera respuesta del Estado:	3 de junio de 2021
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	6 de julio de 2021
Observaciones adicionales del Estado:	18 de noviembre de 2021

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento de ratificación realizado el 8 de septiembre de 1977)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y retroactividad), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (desarrollo progresivo) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, el 5 de mayo de 2014
Presentación dentro de plazo:	Sí, el 2 de octubre de 2014

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

1. El señor Luis Fernández Piedra, en su calidad de peticionario y presunta víctima, alega la responsabilidad internacional del Ecuador por la vulneración a sus garantías laborales, al debido proceso y a la independencia judicial en el marco de un procedimiento sumario administrativo seguido en su contra que lo destituyó como juez y lo inhabilitó permanentemente de la Función Judicial.

¹ En adelante la "la Convención" o la "Convención Americana".

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

2. El peticionario narra que en 1991 inició su carrera judicial como juez Provincial de Tránsito de Zamora; posteriormente desempeñó diversos cargos como juez en la Función Judicial; además fungió como fiscal Tercero de lo Penal de Pichincha y como asesor de Presidencia de la Corte Suprema de Justicia. Relata que el 31 de mayo de 2011, en el ejercicio de sus funciones como juez del Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha –último cargo que ejerció– dictó sentencia dentro del proceso penal 37-2011-NT, ratificando la inocencia de cuatro individuos a los que se les había iniciado un proceso penal por el delito de tentativa de magnicidio en contra del entonces presidente constitucional del Ecuador.

3. Indica que el 19 de junio de 2011 la titular del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en representación del entonces presidente, Rafael Correa, denunció a los miembros del Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha por su inconformidad con la ratificación de inocencia establecida dentro del proceso penal 37-2011-NT; además, alegando una falta de debida valoración probatoria; y que la sentencia no fue emitida en el plazo de tres días previsto en el artículo 306 del Código de Procedimiento Penal. Así, el 23 de agosto de 2011 el Consejo de la Judicatura inició un procedimiento sumario administrativo en contra de los tres jueces integrantes del Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha, incluyendo al señor Fernández. Este manifiesta que el 12 de enero de 2012 renunció al cargo de juez del Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha, renuncia que fue aceptada el 20 de enero de ese mismo año.

4. En resolución de 3 de abril de 2012 el Pleno del Consejo de la Judicatura de Transición destituyó al señor Fernández y a los otros dos jueces que integraban el Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha, al determinar que en la resolución emitida dentro del proceso penal 37-2011-NT, omitieron ordenar el inicio de un nuevo proceso penal considerando que existían nuevos elementos probatorios para procesar a los investigados, conforme a lo previsto en el artículo 318 del Código de Procedimiento Penal, el cual establece: *“Delito diverso.- Si hallándose la causa ante el tribunal de garantías penales, aparece prueba de que el acusado ha cometido otro delito diverso de la infracción por la que se le juzga, el tribunal de garantías penales pronunciará la respectiva sentencia, absolviendo o condenando, y ordenará que se siga un nuevo proceso por el delito o delitos que se hubieren descubierto”*. En ese sentido, el Pleno del Consejo de la Judicatura de Transición estableció la responsabilidad del señor Fernández y los otros dos jueces por haber cometido la infracción disciplinaria gravísima prevista en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial dentro del proceso penal No. 37-2011-NT.

5. Inconforme con ello, el 11 de abril de 2012 el peticionario presentó una solicitud de aclaración y ampliación de la referida resolución, específicamente respecto a: i) la legitimación activa de la Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos para interponer la demanda; ii) la integración del Pleno del Consejo de la Judicatura de Transición, debido a que solo dos de los tres vocales comparecieron para emitir la sanción de destitución; iii) el alcance del artículo 318 del Código de Procedimiento Penal; y iv) los alcances de la sanción de destitución al haber renunciado al cargo de juez el 20 de enero de 2012, es decir, previo a la resolución de destitución.

6. El 10 de julio de 2012 el Pleno del Consejo de la Judicatura aclaró y confirmó la resolución de destitución dictada en contra del señor Fernández, respondiendo a la solicitud interpuesta por el peticionario, conforme a lo siguiente:

- a) Si bien el tribunal sumariado concluyó que los actos realizados por los procesados no atentaron contra la vida del presidente, dentro del curso del mismo proceso surgieron elementos sobre ciertos actos realizados en contra aquel que podrían encajar en el tipo penal establecido en el artículo 277 del Código Penal, omitiendo ordenar un nuevo proceso en su contra, acorde a lo establecido en el artículo 318 del Código Procesal Penal.
- b) Respecto a la legitimación de la Ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, estableció que esta contaba con legitimación para presentar la denuncia con base en los artículos 151 y 225 de la Constitución de la República del Ecuador; el artículo 7 del Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; y el artículo 15 del Código Orgánico de la Función Judicial. Actuando, además, bajo el Decreto Ejecutivo No. 772 de 12 de mayo de 2011, mediante el cual fue nombrada para ejercer el cargo.

- c) En cuanto a la integración del Pleno del Consejo de la Judicatura, señaló que los artículos 3 y 4 del Reglamento de Sesiones del Pleno del Consejo de la Judicatura de Transición establecen, respectivamente, que sus sesiones se declararán instaladas con la presencia de al menos dos vocales; y que las decisiones se tomarán por dos o más votos afirmativos. Concluyendo que los vocales estaban legalmente facultados para instalarse en sesión y resolver el caso.
- d) En relación con la aplicación del artículo 318 del Código de Procedimiento Penal, el Pleno del Consejo de la Judicatura estableció, que si bien no le compete pronunciarse en asuntos jurisdiccionales, en el curso del proceso penal No. 37-2011-NT surgieron elementos sobre ciertos actos realizados en contra del entonces presidente que podrían configurar el tipo penal establecido en el artículo 227 del Código Penal, por lo que consideró que: “[...] *era obligación de los sumariados ordenar el inicio de un nuevo proceso, acorde a lo prescrito en el Art- 318 del Código de Procedimiento Penal*”.
- e) Por último, el Pleno del Consejo de la Judicatura detalló respecto a la sanción impuesta al peticionario, que el procedimiento sumario administrativo se inició el 23 de agosto de 2011, fecha a la cual este aún ejercía sus funciones como juez del Tribunal Quinto de Garantías Penales, razón por la cual se determinó su destitución.

7. En contra de la resolución de ampliación y aclaración de sentencia, el peticionario interpuso una solicitud de reconsideración alegando, entre otros: (i) nuevamente la falta de legitimación activa de la ministra de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en su calidad demandante; (ii) la falta de competencia del Consejo de la Judicatura de Transición para conocer del caso; y (iii) la falta de fundamentación y motivación de la destitución impuesta en su contra, toda vez que esta se habría fundado exclusivamente en una supuesta omisión o error inexcusable del Tribunal Penal que conformaba. Sin embargo, el 15 de febrero de 2013 el Pleno del Consejo de la Judicatura inadmitió el recurso.

8. Posteriormente, el 28 de enero de 2014 el peticionario interpuso una acción de protección en contra de las resoluciones de 3 de abril y 10 de julio de 2012 emitidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura alegando, principalmente, la aplicación retroactiva del numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial; no obstante, al 31 de mayo de 2011 –fecha en la que se dictó la sentencia por la que se inició el sumario administrativo en su contra– los jueces no se encontraban en el contenido del referido artículo, sino únicamente fiscales y defensores públicos, siendo reformado dicho artículo el 13 de julio de 2011 ampliando su alcance a los jueces.

9. El 14 de febrero de 2014 el Juzgado Sexto de Trabajo de Pichincha convocó a la audiencia pública y dictó sentencia, negando la acción de protección por improcedente, conforme a lo siguiente:

[...] en este sentido la acción que nos ocupa es un asunto que está sometido al ámbito de la legalidad y no entra en la dimensión de lo constitucional [...] Por lo tanto de acuerdo con lo determinado por la jurisprudencia constitucional, la acción de protección no constituye una acción que se pueda escoger como vía frente a cualquier vulneración de un derecho, sino únicamente para aquellos derechos de fuente constitucional; las controversias que se suscitan en el ámbito de la legalidad no tienen cabida en esta acción.

10. Inconforme con ello, el 10 de abril de 2014 el peticionario interpuso un recurso de apelación ante la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en sentencia de 5 de mayo de 2014 su Sala Especializada de lo Laboral desestimó el recurso interpuesto y confirmó la improcedencia de la acción de protección estableciendo, entre otros: “[...] 3) *Por la naturaleza del acto administrativo que tienen estas resoluciones, quedan sujetas a la impugnación en sede administrativa. La destitución en este caso, como acto de autoridad tiene la característica de ejecutividad de los actos administrativos y por tanto sujeto al régimen jurídico de estos y partícipe de la cualidad de presunción de validez, por tanto requiere que en sede administrativa se declare su invalidez*”.

11. En suma, el peticionario alega que: (i) el Pleno del Consejo de la Judicatura de Transición vulneró su garantía al debido proceso, al aplicarle una ley de manera retroactiva, esto es, que el numeral 7 del

artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial al 31 de mayo de 2011, fecha de la emisión de la sentencia por la cual se inició el procedimiento sumario administrativo en su contra, no contemplaba a los jueces en la falta administrativa que le fue aplicada, siendo dicho artículo reformado el 13 de julio de 2011; (ii) el Consejo de la Judicatura al imponerle la sanción administrativa de destitución, no le imputó ninguna de las faltas administrativas establecidas en el artículo 125 del Código Orgánico de la Función Judicial evidenciando con ello la falta de fundamentación jurídica de la resolución dictada en su contra; (iii) el ilegal actuar de la titular del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos debido a que actuó en representación directa de los intereses del entonces presidente del Ecuador, vulnerado con ello la garantía a la independencia judicial; y (iv) el Consejo de la Judicatura al destituirlo vulneró su derecho al trabajo, quedando incapacitado en forma perpetua para reingresar a la Función Judicial. En ese sentido, reclama el pago de una indemnización al Estado ecuatoriano por la cantidad de diez millones de dólares.

12. El Estado ecuatoriano, por su parte, alega que la petición no cumple con el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana, porque considera el peticionario no agotó los recursos idóneos disponibles en el ámbito interno con el objeto de obtener una reparación por la destitución efectuada en su contra.

13. Por una parte, aduce que la vía contencioso-administrativa era la adecuada para controvertir la legalidad del acto administrativo que destituyó al peticionario de su cargo como juez, siendo el recurso de plena jurisdicción o subjetivo el medio idóneo para contravenir la supuesta violación de derechos producida por la resolución de destitución emitida por el Consejo de la Judicatura. Posteriormente, una vez dictada la sentencia por el Tribunal Contencioso Administrativo el peticionario, en caso de inconformidad, pudo haber casado la sentencia ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Por otro lado, sostiene que el peticionario tuvo a su disposición la acción extraordinaria de protección en contra de la negativa al recurso de apelación interpuesto, recurso adecuado y efectivo para controvertir sentencias o autos definitivos que se consideran como violatorios a sus derechos.

14. En respuesta, el peticionario alega que no reclama la legalidad de los actos administrativos, sino que controvierte las resoluciones emanadas por el Consejo de la Judicatura de Transición al ser actos de poder público, de los cuales alega su arbitrariedad y falta de motivación, mismos que considera han vulnerado sus derechos convencionales y constitucionales, razón por la cual sostiene que los recursos que accionó en el ámbito doméstico fueron los idóneos a efectos de alegar las vulneraciones a sus derechos en el curso del procedimiento sumario administrativo iniciado en su contra.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN DE LA PETICIÓN

15. La presente petición versa sobre la presunta vulneración a las garantías del debido proceso y a la independencia judicial en el marco del proceso sumario administrativo iniciado contra del peticionario, mismo que lo destituyó como funcionario judicial. El Estado alega que el peticionario agotó los recursos internos de manera indebida, pues correspondía presentar un recurso de plena jurisdicción o subjetivo en contra del acto administrativo de destitución y una acción extraordinaria de protección en contra de la negativa al recurso de apelación.

16. En el presente caso la Comisión observa que el peticionario controvertió el proceso sumario administrativo seguido en su contra, conforme a lo siguiente:

Recurso o acción legal	Órgano judicial	Resolutivo	Fecha de sentencia
Proceso sumario administrativo	Pleno del Consejo de la Judicatura de Transición	Destitución	3 de abril de 2012
Solicitud de aclaración y ampliación	Pleno del Consejo de la Judicatura de Transición	Confirmó destitución	10 de julio de 2012
Solicitud de reconsideración	Pleno del Consejo de la Judicatura	Inadmisión	15 de febrero de 2013

Acción de protección	Juzgado Sexto de Trabajo de Pichincha	Negativa	14 de febrero de 2014
Recurso de apelación	Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha	Negativa	5 de mayo de 2014

17. La Comisión Interamericana ha establecido que el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que las presuntas víctimas tengan necesariamente la obligación de agotar todos los recursos que tengan disponibles. Por el contrario, si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida³. Bajo este entendido, es claro que la acción de protección y el recurso de apelación eran vías adecuadas para que el señor Fernández Piedra reclamara la vulneración a sus garantías constitucionales y convencionales en el marco del proceso sumario administrativo seguido en su contra.

18. En el presente caso, como se ha desarrollado *ut supra*, el señor Fernández Piedra interpuso una acción de protección y posteriormente un recurso de apelación, el cual culminó con la sentencia emitida el 5 de mayo de 2014 por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, recursos en los que alegó las vulneraciones a sus garantías constitucionales; no obstante, los mismos fueron negadas al considerar que las alegadas vulneraciones a los derechos constitucionales del peticionario no fueron debidamente acreditadas. En ese sentido, la CIDH considera que esa fue la decisión que agotó los recursos internos, y dado que esta petición fue presentada el 2 de octubre de 2014, esta cumple con los requisitos establecidos en los artículos 46.1.a) y 46.1.b) de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DEL POSICIONAMIENTO DE LAS PARTES

19. El peticionario argumenta que el proceso sumario administrativo iniciado en su contra, así como el razonamiento jurídico plasmado en la resolución que le impuso la sanción de destitución como juez, no se ajustan a lo establecido en la Convención Americana por distintas razones. Así, alega la aplicación retroactiva del contenido del artículo 109, numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, que contempla la falta gravísima que se le achacó; la falta de fundamentación jurídica de la resolución de destitución emitida por el pleno del Consejo de la Judicatura de Transición; así como la vulneración a la garantía de independencia judicial debido a que la denuncia que dio pie al sumario administrativo habría sido derivada de la inconformidad del entonces presidente del Ecuador con la resolución que confirmó la absolución de los sujetos que habrían atentado contra su vida, dictada por el Tribunal Quinto de Garantías Penales de Pichincha.

20. En concordancia con lo anterior, esta Comisión resalta la importancia de respetar las garantías del debido proceso, el cual no puede entenderse circunscrito a las actuaciones judiciales; debe ser garantizado en todo trámite o actuación del Estado que pueda afectar los derechos e intereses de los particulares, en ese sentido, la administración debe actuar conforme a la legalidad y a los principios generales de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad⁴; asimismo, las garantías judiciales deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos⁵. Asimismo, la Comisión reitera que "*las investigaciones y sanciones disciplinarias que se impongan a un juez o jueza, en ningún caso pueden estar motivadas en el juicio jurídico que se hubiera desarrollado en alguna de sus resoluciones*"⁶. Por otro lado, La CIDH recuerda que el

³ CIDH, Informe No. 16/18, Petición 884-07. Admisibilidad. Victoria Piedad Palacios Tejada de Saavedra. Perú. 24 de febrero de 2018, párr. 12.; y CIDH, Informe No. 51/21. Petición 1789-12. Inadmisibilidad. Sara Mercedes Yépez Guillen. Ecuador. 6 de marzo de 2021, párr. 11.

⁴ Alegatos de la CIDH en: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 116

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 118

⁶ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo) vs. Venezuela, Caso 12.489, 29 de noviembre de 2006, párr. 89.

artículo 26 (desarrollo progresivo) de la Convención Americana protege el derecho al trabajo tanto en el ámbito público como en el privado⁷.

21. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria, relativas a la posible afectación al principio de retroactividad e independencia judicial no resultan manifiestamente infundadas y requieren efectivamente de un estudio de fondo, pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y retroactividad), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (desarrollo progresivo) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) en perjuicio del señor Luis Fernández Piedra.

22. En cuanto al reclamo sobre la presunta violación de los artículos 5 (integridad personal), 11 (honra y dignidad) y 24 (igualdad ante la ley) de la Convención Americana; la Comisión observa que la peticionaria no ha ofrecido alegatos o sustento suficiente que permita considerar *prima facie* su posible violación.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 9, 23, 25 y 26 de la Convención Americana, en conexión con su artículo 1.1;

2. Declarar inadmisibles la presente petición en relación con los artículos 5, 11 y 24 de la Convención, y;

3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 21 días del mes de octubre de 2022. (Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Joel Hernández, miembros de la Comisión.

⁷ CIDH. Informe No. 169/19. Caso 12.396 Fondo. Leonidas Bendezú Tuncar. Perú. 9 de noviembre de 2019, párr. 70.