

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 203
7 septiembre 2021
Original: español

INFORME No. 195/21
PETICIÓN 2377-17
INFORME DE ADMISIBILIDAD

EDWIN LEONARDO JARRÍN JARRÍN, TANIA ELIZABETH PAUKER
CUEVA Y SONIA GABRIELA VERA GARCÍA
ECUADOR

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 7 de septiembre de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 195/21. Petición 2377-17. Admisibilidad. Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Tania Elizabeth Pauker Cueva y Sonia Gabriela Vera García. Ecuador. 7 de septiembre de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Tania Elizabeth Pauker Cueva y Sonia Gabriela Vera García
Presunta víctima:	Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Tania Elizabeth Pauker Cueva y Sonia Gabriela Vera García
Estado denunciado:	Ecuador
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹ ; y otros tratados internacionales ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	28 de diciembre de 2017
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	1, 20 y 21 de marzo de 2018, 4 de septiembre y 25 de octubre de 2019
Notificación de la petición al Estado:	20 de abril de 2020
Primera respuesta del Estado:	29 de diciembre de 2020
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	28 de enero, 8 de febrero, 5 de abril y 19 de abril 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 21 de octubre 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), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la sección VI

V. HECHOS ALEGADOS

1. Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Tania Elizabeth Pauker Cueva y Sonia Gabriela Vera García, antiguos miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante “el Consejo” o “CPCCS”), alegan que el Estado vulneró sus derechos a las garantías judiciales, los derechos políticos, la igualdad

¹ En adelante “la Convención Americana” o “la Convención”.

² Declaración Universal de los Derechos Humanos artículos 7 y 8.

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

ante la ley, y la protección judicial al ser revocados de sus cargos por medio de un referéndum y consulta popular, que no cumplió con las garantías constitucionalmente previstas para tales procedimientos.

2. A modo de contexto, explican que, conforme al artículo 208 de la Constitución del 2008, el Consejo es una entidad autónoma que forma parte de la función de transparencia y control social del Ecuador, una de las cinco principales de la estructura del Estado⁴. Sus atribuciones principales son, entre otras: promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción; establecer mecanismos de rendición de cuentas; investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción; emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan; así como actuar como parte procesal en estas causas.

3. Asimismo, indican que el artículo 207 de la citada Constitución detalla que el Consejo está integrado por siete Consejeras y Consejeros Principales y siete suplentes, quienes ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años⁵. Además, el artículo 205 de dicha norma estipula que tales funcionarios tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional y que, en caso de darse este enjuiciamiento, y de procederse a la destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo⁶.

4. En virtud del citado marco normativo, los peticionarios sostienen que el 23 de julio de 2015 fueron seleccionados como consejeros y consejeras⁷, para el periodo 2015-2020. No obstante, indican que el 18 de septiembre de 2017 el entonces Presidente de la República anunció su intención de convocar a la ciudadanía a una consulta popular y a un referéndum para tratar temas de interés nacional, entre ellos la modificación del CPCCS. Para ello, detallan que el 2 de octubre de 2017 el primer mandatario, siguiendo el procedimiento previsto en la Constitución⁸, remitió a la Corte Constitucional dos proyectos a fin de que se analice la constitucionalidad de las preguntas que formarían parte de la consulta popular y el referéndum.

⁴ Constitución de la República del Ecuador de 2008. "Art. 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley: 1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción. 2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social. 3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo. 4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción. 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan. 6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauran como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado. 7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción. 8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley. 9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales. 10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente. 11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente. 12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

⁵ Constitución de la República del Ecuador de 2008. "Art. 208.- El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período.

⁶ Constitución de la República del Ecuador de 2008. "Art. 205.- Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social ejercerán sus funciones durante un período de cinco años, tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. En caso de darse este enjuiciamiento, y de procederse a la destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo."

⁷ En los casos de Edwin Jarrín Jarrín y Tania Pauker Cueva, como consejeros principales; mientras que Sonia Vera García fue electa como consejera suplente.

⁸ Constitución de la República del Ecuador de 2008. "Art. 104.- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana. La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes. (...) En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas."

Respecto a las reformas relacionadas con la participación social e institucionalidad, sostiene que el tercer punto del proyecto formuló la siguiente pregunta:

3) ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el periodo constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tengan la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde, pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus periodos, de acuerdo al anexo 3?

5. Asimismo, sostienen que dicho proyecto propuso dar *“por terminados anticipadamente los periodos de las consejeras y consejeros del actual Consejo de Participación Ciudadana y Control Social”* y el establecimiento de un Consejo transitorio *“conformado por siete miembros nombrados por la Asamblea Nacional de entre ternas enviadas por el Presidente de la República”*. Arguyen que, conforme a la propuesta, tal Consejo de transición ejercerá sus funciones de forma improrrogable hasta que se instale el nuevo CPCCS, con la elección de las nuevas personas funcionarias en los comicios electorales, y *“evaluará el desempeño de las autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y el Control Social cesado, en el plazo máximo de seis meses desde su instalación, pudiendo, de ser el caso, declarar la terminación anticipada de sus periodos, y si lo hiciere procederá inmediatamente a la convocatoria de los respectivos procesos de selección”*.

6. El 5 de octubre de 2018 la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resolvió admitir a trámite dicha causa; y el 17 de noviembre de 2017 convocó a las partes procesales y a las personas interesadas a una audiencia pública para el 29 de noviembre de 2017. Sin embargo, el día de la audiencia, sin que se hubiese pronunciado la Corte Constitucional, el entonces Presidente emitió los Decretos Ejecutivos No. 229 y No. 230, mediante los cuales convocó a dicha consulta popular y referéndum sobre siete preguntas basadas en enmiendas a la Constitución y asuntos de interés nacional, a realizarse el 4 de febrero de 2018.

7. En este contexto, el 30 de noviembre de 2017 una organización de la sociedad civil presentó una acción pública de inconstitucionalidad contra los Decretos No. 229 y No. 230, argumentando que la convocatoria a referéndum y consulta popular violaban varias normas constitucionales, toda vez que, conforme al artículo 104 de la Constitución, tal procedimiento requiere dictamen previo de la Corte Constitucional. Adicionalmente, dicho colectivo también planteó una solicitud de medida cautelar para que el Consejo Nacional Electoral se abstuviera de convocar los citados procedimientos. Finalmente, los peticionarios agregan que, por su parte, como miembros del CPCCS presentaron un *amicus curiae* con las razones por las cuales los proyectos debían ser declarados inconstitucionales; ya que, a su juicio, alteraban la estructura fundamental de la Constitución y vulneraban derechos constitucionales. No obstante, aducen que la Corte Constitucional hasta la fecha no se ha pronunciado sobre la referida acción pública de inconstitucionalidad.

8. A esta circunstancia atribuyen los peticionarios que el 1 y 7 de diciembre de 2017, respectivamente, el Consejo Nacional Electoral declarara el inicio del periodo electoral para la consulta popular y referéndum 2018; convocando la ciudadanía a ejercer el voto, mediante las resoluciones No. PLE-CNE-4-1-12-2017 y No. PLE-CNE-3-1-12-2017. Ante ello, indican que presentaron dos recursos de apelación contra las citadas decisiones; sin embargo, el 21 y 27 de diciembre de 2017 el Tribunal Contencioso Electoral rechazó dichas acciones por falta de legitimación activa de los demandantes.

9. Así, entre el 1 y 4 de febrero de 2018 se realizó la consulta popular y el referéndum. Indican los peticionarios, que toda vez que la tercera pregunta consiguió los votos necesarios para su aprobación, el 28 de febrero de 2018 se hizo público el nombramiento de los siete consejeros del CPCCS de transición, quiénes fueron designados por la Asamblea Nacional.

10. Los peticionarios denuncian que en la práctica el citado Consejo Transitorio ha evaluado a autoridades que no fueron designadas por el CPCCS anterior⁹. Agrega que, en un caso más grave, también ha designado a los integrantes de la Corte Constitucional, a pesar de que, conforme al artículo 434 de la Constitución del Ecuador, tales funcionarios son nombradas por una comisión calificadora, integrada por integrantes de la función Legislativa, Ejecutiva y de Transparencia y Control Social. En consecuencia, sostiene que el Consejo de Transición actuó por encima de sus propias funciones y destituyó, a modo de control político y de gestión, a funcionarios que son sometidos a control de la Asamblea Nacional, sin tener autorización para ello.

11. En virtud de las citadas consideraciones, enfatizan, que las enmiendas constitucionales a los artículos 112, 205 y 207 de la Constitución Política, afectaron sus derechos a la participación política e igualdad ante la ley, dado que provocaron que el Consejo Transitorio las someta a un enjuiciamiento, en virtud de la pregunta número 3 del referéndum.

12. Adicionalmente, los peticionarios alegan que el Tribunal Electoral inobservó la Constitución, violó el Estado de Derecho y afectó gravemente sus derechos constitucionales al ratificar las actuaciones, presuntamente arbitrarias, del Presidente y del Consejo Nacional Electoral. Asimismo, aducen que existió un retardo injustificado por parte de la Corte Constitucional, provocando que la acción de inconstitucionalidad planteada el 30 de noviembre de 2017 resultara inefectiva. Y que, tras su destitución, han sufrido acciones de persecución y acoso, por parte de la prensa y otras autoridades, provocando que tengan que migrar a otros países. -Sin embargo, con respecto a estos hechos no aportan un relato completo, solo datos dispersos-.

13. El Estado, por su parte, plantea que en el expediente de la petición se aprecian varios documentos entre escritos y anexos presentados por distintos abogados y organizaciones, y por lo tanto la falta de estructura afecta el debate jurídico de admisibilidad. Agrega que la posibilidad de fragmentar los documentos y presentar escritos adicionales en otras fechas atenta directamente contra el derecho de defensa del Estado porque, en primer lugar, no puede identificar con claridad el escrito de petición respecto al cual debe referir sus observaciones, y, adicionalmente, implica la construcción del caso en el tiempo, añadiendo nuevas peticiones *ad-indefinitum* permitiendo un continuo agotamiento de los recursos internos en jurisdicción interna.

14. Adicionalmente, en respuesta a los alegatos de la parte peticionaria, sostiene que, el 29 de noviembre de 2017, entonces Presidente dispuso la convocatoria a referéndum, sin esperar el pronunciamiento de la Corte Constitucional, al considerar que se había “superado en demasía el término de 20 días que dispone el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para que el máximo organismo de control en materia constitucional del país, emita un dictamen sobre la constitucionalidad del proyecto de Referéndum [...]”. En esa línea, la citada autoridad concluyó que “resulta imperante aplicar los efectos legales previstos ante esta omisión, esto es, que se entenderá que se ha emitido un dictamen favorable [...] por lo que [...] corresponde disponer la convocatoria al pueblo ecuatoriano a Consulta Popular en los términos que fueron planteados [...]”.

15. En base a tales consideraciones, el Estado alega que la petición debe ser declarada inadmisibles por tres razones: i) falta de competencia *ratione personae*; ii) ausencia de elementos jurídicos que caractericen una violación de derechos humanos; y iii) porque se pretende que la Comisión actúe como, lo que denomina o da en llamar, una “cuarta instancia”.

16. En relación con el primer punto, Ecuador indica que no hay una determinación clara de las víctimas, y que se trataría de un reclamo *in abstracto* por la falta de identificación y determinación de las víctimas, pues los escritos mencionan diversas personas y exfuncionarios, así como sectores de la población que habrían sido supuestamente afectados con los cambios institucionales y normativos derivados de la consulta popular y referéndum de febrero de 2018. Además, sostiene que no aparece en ninguna parte de los

⁹ A modo de ejemplo, los peticionarios indican el Consejo Transitorio destituyó al Superintendente de Comunicación, al Superintendente de Economía Popular y Solidaria, al Defensor del Pueblo, a los integrantes del Consejo de la Judicatura y a veintitrés fiscales provinciales, entre otros funcionarios.

escritos presentados una mención a los hechos concretos que supuestamente habrían generado daños en las personas por violaciones a sus derechos.

17. En relación con el segundo punto, el Estado sostiene que los escritos presentados por los peticionarios no exhiben de manera mínima elementos que permitan caracterizar vulneraciones de derechos contenidos en la Convención, y destaca que se presenta un contexto de persecución y desacuerdo político e ideológico con los cambios planteados en la consulta popular y referéndum del 2018 que tuvo el respaldo mayoritario de los ecuatorianos. Destaca que frente a las alegaciones de los peticionarios que sugieren una suerte de patrón lesivo de derechos humanos y una presunta persecución política por parte del Estado, no se registra constancia de denuncia alguna. El Estado agrega que los peticionarios presentan un entorno irreal de la situación política y jurídica del país para justificar su interés personal vinculado a obtener asilo político y destaca que luego de la consulta popular y referéndum de febrero de 2018 no se ha producido en Ecuador ninguna fractura institucional del Estado de Derecho y se ha garantizado la división de poderes como elemento sustancial de la actuación del poder público.

18. En relación con el tercer punto, sostiene que se evidencia una inconformidad constante con lo resuelto por los jueces y tribunales domésticos por lo que se pretende que la Comisión se pronuncie como una, supuesta, “cuarta instancia” sobre mecanismos internos contradiciendo el principio de subsidiaridad. Por último, el Estado indica que la consulta popular y el referéndum constituyen mecanismos de democracia directa a través de los cuales se expresa la voluntad de los mandantes.

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

19. Los peticionarios sostienen que se agotaron los recursos internos a través de los recursos de apelación interpuestos contra: i) la resolución No. PLE-CNE-4-1-12-2017, que declaró el inicio del periodo electoral para la consulta popular y referéndum 2018; y ii) la resolución No. PLE-CNE-3-1-12-2017, que convocó la consulta popular y referéndum 2018; los cuales fueron negados el 21 y 27 de diciembre de 2017 por el Tribunal Contencioso Electoral. Añaden que terceras personas presentaron una acción pública de inconstitucionalidad el 30 de noviembre de 2017 ante la Corte Constitucional; pero que a la fecha existe un retardo injustificado dado que dicha instancia judicial aún no se habría pronunciados. Por su parte, el Estado no ha controvertido el agotamiento de los recursos internos ni ha hecho referencias al plazo de presentación de la petición.

20. En atención a esto, y a los precedentes aplicables en los que se reconoció el agotamiento de los recursos internos tras la interposición del recurso de apelación ante el TCE¹⁰, la Comisión considera que la presente petición cumple formalmente con el requisito del agotamiento de los recursos internos establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana. Asimismo, en relación con el plazo de presentación, la Comisión observa que el Tribunal Contencioso Electoral negó los recursos de apelación el 21 y 27 de diciembre de 2017, y la petición fue presentada a la CIDH el 28 de diciembre de 2017; por lo tanto, esta cumple con el plazo de seis meses establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

21. En primer lugar, la CIDH observa que la identificación de las víctimas ha sido clara desde la petición inicial presentada el 28 de diciembre de 2017, siendo peticionarios y presuntas víctimas las tres personas identificadas desde el inicio del presente informe: Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Tania Elizabeth Pauker Cueva y Sonia Gabriela Vera García antiguos miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. No consta en el expediente de la presente petición constancia de que estos peticionarios hayan querido incorporar a otras presuntas víctimas.

¹⁰ Véase a este respecto, CIDH, Informe No. 143/17. Admisibilidad. Pedro Roura Ortega. Ecuador. 26 de octubre de 2017, párrs. 9 al 11.

22. 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 su destitución como miembros del CPCCS no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 23 (derechos políticos), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), en perjuicio de Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Tania Elizabeth Pauker Cueva y Sonia Gabriela Vera García, en los términos del presente informe.

23. Frente a las alegaciones del Estado frente a lo que llama una actuación de cuarta instancia, la Comisión recuerda que al admitir una petición no pretende suplantar la competencia de las autoridades judiciales domésticas. Sino que dentro del marco de su mandato sí es competente para declarar admisible una petición y fallar sobre el fondo cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana. En el presente caso, la CIDH analizará estrictamente el posible incumplimiento del Estado de las citadas normas de la Convención Americana, con respecto a las presuntas víctimas individualizadas en el presente informe; no es la función de la CIDH pronunciarse respecto de aspectos no relacionados propios del contexto político de la época en la que ocurrieron los hechos.

24. Finalmente, en relación con los demás instrumentos internacionales alegados por los peticionarios, la Comisión carece de competencia para establecer violaciones a las normas de dichos tratados, sin perjuicio de lo cual podrá tomarlos en cuenta como parte de su ejercicio interpretativo de las normas de la Convención Americana en la etapa de fondo del presente caso, en los términos del artículo 29 de la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en concordancia con sus artículos 1.1 y 2; y

2. 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 7 días del mes de septiembre de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Julissa Mantilla Falcón, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.