

OEA/Ser.L/V/II  
Doc. 200  
13 agosto 2022  
Original: español

**INFORME No. 197/22**  
**PETICIÓN 1529-10**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

JOBA FONFAY VÁSQUEZ Y OTROS  
ECUADOR

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 13 de agosto de 2022.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 197/22. Petición 1529-10. Admisibilidad.  
Joba Fonfay Vásquez y otros. Ecuador. 13 de agosto de 2022.

## I. DATOS DE LA PETICIÓN

<b>Parte peticionaria:</b>	Ricardo Vanegas
<b>Presunta víctima:</b>	Joba Fonfay Vásquez y otros <sup>1</sup>
<b>Estado denunciado:</b>	Ecuador
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>2</sup> , en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos); y Artículos XVIII (justicia) y XXVI (proceso regular) de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre <sup>3</sup>

## II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>4</sup>

<b>Presentación de la petición:</b>	27 de octubre de 2010
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	10 de abril de 2017
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	7 de agosto de 2017
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	23 de abril de 2018 y 30 de junio de 2020
<b>Observaciones adicionales del Estado:</b>	2 de marzo de 2021

## III. COMPETENCIA

<b>Competencia <i>Ratione personae</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione loci</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione temporis</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione materiae</i>:</b>	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 28 de diciembre de 1977)

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

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí, aplica excepción del artículo 46.2.a) de la Convención Americana
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí, en los términos de la sección VI

<sup>1</sup> La petición hace referencia a 12 presuntas víctimas cuyos nombres se detallan en el documento anexo

<sup>2</sup> En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

<sup>3</sup> En adelante "la Declaración Americana" o "la Declaración".

<sup>4</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

## V. HECHOS ALEGADOS

1. El peticionario denuncia que Joba Fonfay Vásquez y otras once personas (conjuntamente, “las presuntas víctimas”) fueron legalmente electas para los cargos de diputados principales y suplentes del Congreso Nacional de Ecuador; y luego cesados ilícitamente, sin debido proceso ni acceso a la protección judicial.

2. Según relata el peticionario, las presuntas víctimas fueron electas en un proceso libre y democrático para ocupar cargos de congresistas principales y suplentes en representación de diversas provincias por un periodo que se debía extender desde el 5 de enero de 2007 al 4 de enero de 2011. Sin embargo, el 29 de noviembre de 2007 aquellas fueron cesadas, según se alega, injustificadamente de sus cargos mediante el artículo 7 del Mandato No. 1 de la Asamblea Constituyente, el cual dispuso:

La Asamblea Constituyente asume las atribuciones y deberes de la Función Legislativa. En consecuencia, declara en receso a los diputados y diputadas principales y suplentes elegidos el 15 de octubre de 2006. Este receso se inicia el día 29 de noviembre de 2007, hasta cuando se realice la proclamación oficial de los resultados del referéndum aprobatorio.

Durante este receso los diputados no gozarán de inmunidad, fuero especial, ni sueldos, dietas o remuneración alguna, tampoco podrán autoconvocarse por ningún motivo. Este receso no será susceptible de interrupción, impugnación, acción de amparo constitucional u otra acción judicial.

Así mismo (sic), se declara concluido el período para el que fueron elegidos por el Congreso Nacional, los vocales integrantes de la Comisión de Legislación y Codificación.

La conclusión de los períodos antes descritos no confiere derecho a reclamar liquidaciones, indemnizaciones o compensación de cualquier naturaleza. Cualquier pago que se realice por alguno de estos conceptos, constituirá peculado y será sancionado por los jueces competentes. La misma sanción se impondrá a los funcionarios que autoricen o efectúen estos pagos, quienes además serán inmediatamente destituidos.

3. La petición argumenta que la Asamblea Constituyente actuó ilícitamente al cesar a las presuntas víctimas de sus cargos; puesto que las facultades conferidas por voluntad popular a esa Asamblea fueron solo para la redacción de una nueva constitución; no así para que ella asumiera funciones de otros poderes del Estado. En este sentido, el peticionario sostiene que el determinar la vigencia o disolución del Congreso solo correspondía a una nueva Constitución; no a un “mandato” de la Asamblea Constituyente, figura para la que no existía ninguna base legal.

4. El peticionario considera el cese dispuesto por el referido artículo 7 un acto ilegítimo y arbitrario que impuso una sanción de destitución a las presuntas víctimas sin causa que la justificara; sin norma que la permitiera; sin un proceso en que pudieran ejercer el contradictorio y su legítima defensa; y sin motivación. A esto agrega que los derechos al debido proceso e igualdad ante la ley, así como los principios de legalidad y seguridad jurídica se encontraban reconocidos tanto en la Constitución que estaba vigente en el momento de los hechos, como en la que se aprobó posteriormente; igualmente garantizados en la Convención Americana y la Declaración Americana. Resalta que ninguna de las mencionadas constituciones facultaba a autoridad alguna a ignorar estos derechos, y que la Asamblea Constituyente tampoco estaba facultada a limitarlos.

5. También explica el peticionario que las presuntas víctimas no pudieron interponer recurso de amparo contra la decisión que las cesó de sus cargos porque la Asamblea Constituyente “blindó” a sus decisiones de cualquier tipo de recurso al establecer en el artículo 2 de su Mandato No. 1 que:

Las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales,

jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos.

Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente. De igual manera, serán sancionados los funcionarios públicos que incurran o promuevan, por acción u omisión, el desacato o desconocimiento de las disposiciones de la Asamblea Constituyente.

6. El 29 de junio de 2010 las presuntas víctimas interpusieron una acción de protección ante el Juzgado 12º de lo Civil de Manabí en la que denunciaron la vulneración de sus derechos constitucionales; sin embargo, esta acción se declaró improcedente el 20 de julio de 2010. Posteriormente, interpusieron una apelación contra la declaratoria de improcedencia, y el 11 de agosto de 2010 la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí confirmó la decisión de primera instancia. El peticionario sostiene que con esta decisión se agotaron los recursos internos en los términos del artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

7. También sostiene el peticionario que la referida acción de protección fue presentada en tiempo razonable considerando que esta no existía sino hasta la adopción de la Constitución del 2008; que las reglas para su presentación no fueron fijadas sino hasta la emisión de una ley en octubre de 2009; y el contexto de transición constitucional que hacía inviable la presentación de la acción antes de que la administración de justicia se acoplara para la recepción de ese nuevo recurso.

8. El Estado, por su parte, relata que el 25 de enero de 2007 el Presidente de Ecuador democráticamente electo convocó al pueblo de dicho país para que se pronunciara sobre la instalación de una Asamblea Constituyente de plenos poderes. Indica que el artículo 283 de la Constitución vigente en ese momento habilitaba al Presidente a someter a consulta popular la aprobación de reformas constitucionales en los casos de urgencia previamente calificados como tales por el Congreso. Señala que el 13 de febrero de 2007 el Congreso –conformado en parte por las presuntas víctimas– resolvió calificar de urgente la realización una consulta popular sobre la instalación de una *“Asamblea Constituyente de plenos poderes para transformar el marco institucional del Estado y para elaborar una nueva Constitución”*. A esto agrega que el 27 de febrero de 2007 la ciudadanía ecuatoriana aprobó por amplia mayoría de votos la instalación de una asamblea constituyente para transformar el marco institucional del Estado.

9. Conforme continúa el relato del Estado, el 29 de noviembre de 2007 la Asamblea Constituyente asumió sus plenos poderes de conformidad con lo dispuesto en su Mandato No. 1, que establecía que sus disposiciones serían *“jerárquicamente superiores a cualquier otra norma de orden jurídico y de obligatorio cumplimiento”*. El 24 de julio de 2008 concluyó el proceso de redacción del proyecto de nueva constitución, que fue aprobada por referéndum el 28 de septiembre de 2008, y entró en vigor en octubre de 2008.

10. El Estado sostiene que el acto de la Asamblea Constituyente por el cual se declaró a las presuntas víctimas en receso de sus cargos fue un acto legítimo emitido en virtud de los plenos poderes que le fueron otorgados para transformar el marco institucional del Estado. Una vez manifestada la voluntad del pueblo ecuatoriano, no había ordenamiento jurídico superior a la Asamblea Constituyente; y por ello dicho órgano asumió las atribuciones y deberes de la función legislativa y declaró en receso a todos los integrantes del Congreso Nacional. El Estado alega que este accionar no constituyó juzgamiento ni sanción contra las presuntas víctimas, sino que fue el producto del anhelo de cambio de la institucionalidad del Estado amparado en el mandato otorgado por el pueblo a la Asamblea Constituyente.

11. También alega el Estado que los derechos adquiridos por las presuntas víctimas al ser electas se tornaron en derechos “cumplidos” una vez que entró en vigor una nueva institucionalidad con base en un orden jurídico superior. Aunque las presuntas víctimas fueron popularmente electas, fue el propio pueblo quien luego votó a favor de una Asamblea Constituyente con plenos poderes. El Estado concluye que al ser el reflejo

de la voluntad del pueblo ecuatoriano los hechos denunciados por el peticionario no caracterizan posibles violaciones de derechos humanos.

12. El Estado explica que, como resultado de la transformación del marco institucional estatal, el Congreso Nacional al que pertenecieron las presuntas víctimas dejó de existir y se creó en su lugar una nueva institución: la Asamblea Nacional. Así, la desaparición del Congreso tornó materialmente imposible que las presuntas víctimas continuaran ejerciendo sus funciones, pero resalta que no había limitación alguna para que estas presentaran sus candidaturas para la Asamblea Nacional. De igual manera destaca que el receso no fue un proceso sancionatorio ni les representó restricción alguna para que pudieran ejercer otros cargos públicos.

13. Alega además el Estado que las presuntas víctimas pretenden abusar de su derecho de petición ante el Sistema Interamericano. Destaca que estas esperaron casi tres años para interponer la acción de protección luego de que esta fuera puesta a su disposición con la adopción de la Constitución de octubre de 2008. Además, que la referida acción fue mal interpuesta, pues su pretensión no era solo solicitar el reconocimiento de una presunta violación de derechos, sino también que se declarara la inconstitucionalidad del Mandato Constituyente No. 1. Dicha segunda pretensión se encontraba expresamente prohibida por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Jurisdiccional, lo que tornaba improcedente el recurso.

14. Explica además el Estado que el tribunal de segunda instancia determinó que la acción de protección presentada por las presuntas víctimas en 2010 era improcedente porque los actos normativos de carácter general sólo pueden ser impugnados mediante la acción de inconstitucionalidad; y porque si lo que se reclamaba era la reparación del daño, la demanda debía haberse interpuesto en el momento en que ocurrió el acto que motivó el recurso.

15. El Estado también señala que el abuso del derecho de petición está evidenciado que el propio representante de las presuntas víctimas manifestó expresamente en los procesos domésticos que su acción estaba encaminada a buscar como último recurso la intervención de la Corte Interamericana.

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

16. El peticionario considera que los recursos internos se agotaron con la decisión de 11 de agosto de 2010 de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia de Manabí, que confirmó la improcedencia de la acción de protección. Por su parte, el Estado destaca que la acción de protección fue declarada improcedente por la demora de casi dos años en su interposición; y que la acción adecuada para impugnar un acto normativo de carácter general era la acción de inconstitucionalidad. Alega que la acción de protección se presentó con estas falencias para aparentar el cumplimiento de los requisitos del artículo 46 de la Convención Americana.

17. Las alegadas violaciones a los derechos de las presuntas víctimas tendrían su causa primero en el Mandato No. 1 de la Asamblea Constituyente emitido el 29 de noviembre de 2007 que las declaró en “receso” de sus cargos; y luego en la entrada en vigor de la nueva Constitución en octubre de 2008. En este sentido, el Estado afirma que las disposiciones de la Asamblea Constituyente eran jerárquicamente superiores a cualquier otra norma de orden jurídico, y la CIDH nota que el artículo 2 del Mandato No. 1 estableció que “ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos”. A pesar de lo cual, el Estado indica igualmente que la acción de inconstitucionalidad era la idónea para impugnar actos normativos de carácter general; sin embargo, no explica los motivos por los que dicha acción hubiese constituido un recurso idóneo contra un mandato de la Asamblea Constituyente.

18. Por las razones expuestas, la Comisión Interamericana considera *prima facie*, y con independencia de que las presuntas víctimas hayan intentado una acción que fue declarada improcedente, que el ordenamiento interno no ofrecía recursos que permitieran a las presuntas víctimas impugnar el Mandato Constituyente No. 1, o la entrada en vigor de la nueva Constitución, en amparo de los derechos que consideran vulnerados. En consecuencia, la Comisión estima que la excepción al agotamiento de los recursos internos contemplada en el artículo 46.2.a) de la Convención Americana resulta aplicable a la presente petición. La CIDH recuerda que las disposiciones de dicho tratado sobre las excepciones al agotamiento de los recursos internos, por su naturaleza y objeto, son normas con contenido autónomo *vis à vis* las normas sustantivas del mismo

instrumento. Por lo tanto, la determinación de la aplicabilidad de dichas excepciones a un caso concreto es previa y separada del análisis sobre el fondo, ya que depende de un estándar de apreciación distinto del utilizado para determinar la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana<sup>5</sup>.

19. Conforme al artículo 32.2 de su Reglamento, en los casos en que resultan aplicables las excepciones al previo agotamiento de los recursos internos la Comisión Interamericana debe determinar si la petición fue presentada dentro de un plazo razonable. En el presente asunto, la CIDH observa que la petición fue presentada luego de casi tres años desde la emisión del Mandato No. 1 de la Asamblea Constituyente, y dos años de la entrada en vigor de la nueva Constitución. El tiempo transcurrido entre los actos generadores de la presunta violación y la presentación de la petición es considerable; sin embargo, la Comisión estima que no se puede considerar irrazonable al tomar en cuenta que los hechos denunciados ocurrieron en el contexto de un proceso de transición constitucional, y que las presuntas víctimas estuvieron actuando judicialmente a nivel interno en la medida de sus posibilidades.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

20. Preliminarmente, la Comisión reitera que –a efectos de la admisibilidad– debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47(b) de la Convención Americana; o si la petición es manifiestamente infundada o es evidente su total improcedencia conforme al inciso (c) de dicho artículo. El criterio de evaluación de dichos requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición. Asimismo, dentro del marco de su mandato la Comisión Interamericana es competente para declarar admisible una petición cuando se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana. Es decir que, de acuerdo con las normas convencionales citadas, en concordancia con el artículo 34 de su Reglamento, el análisis de admisibilidad se centra en la verificación de tales requisitos, los cuales se refieren a elementos que, de ser ciertos, podrían constituir *prima facie* violaciones a la Convención Americana<sup>6</sup>.

21. La presente petición incluye alegaciones respecto a que las presuntas víctimas fueron cesadas de sus cargos antes de que vencieran los periodos para el que fueron electas por una entidad que no estaba legítimamente facultada para ello, y sin que se les permitiera acceso a una tutela judicial efectiva.

22. La Comisión observa que las parte coinciden en que las presuntas víctimas fueron popularmente electas para ocupar ciertos cargos por periodos determinados y que fueron cesadas de esos cargos antes de que culminaran esos periodos sin ser reparadas por ello. El Estado sostiene que el cese fue producto de un acto lícito de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, la Comisión estima que la parte peticionaria ha explicado las razones por las que considera que el cese en funciones de las presuntas víctimas se realizó en forma incompatible con la Convención Americana, y que dichos argumentos requieren análisis de fondo pues no pueden ser tachados *prima facie* de manifiestamente infundados en esta etapa.

23. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión Interamericana estima que los alegatos de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo, pues de corroborarse como ciertos podrían constituir violaciones de los derechos reconocidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 23 (derechos políticos), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), en perjuicio de: Joba Fonfay Vásquez<sup>7</sup>, Fiscal Juan Cristóbal Galarza Márquez, Rommel Edilman Chávez, Miran Yolanda Castro Chávez, Fausto Flavio Mora Icaza, Julio Rodrigo Bautista Lopez, Jesús Emperatriz Espinoza Ramírez, Claudia Jijón Hidalgo, Mary Susana Gutiérrez Borbúa, Germania Carlota Tapuy Andi, Carlos María Guanotasig Faz, y Pedro Gonzalo Almeida Morán.

<sup>5</sup> CIDH, Informe No. 71/17, Petición 271-07. Admisibilidad. Jorge Luis de la Rosa Mejía y otros. Colombia. 29 de junio de 2017, párr. 51.

<sup>6</sup> CIDH, Informe No. 143/18, Petición 940-08. Admisibilidad. Luis Américo Ayala Gonzales. Perú. 4 de diciembre de 2018, párr. 12.

<sup>7</sup> El 19 de agosto de 2021 la parte peticionaria informó sobre el fallecimiento de la señora Joba Fonfay Vásquez el 3 de octubre de 2020 e indicó que su esposo el señor Bajaña Celleri Miguel Alberto la sustituirá en sus derechos.

24. Respecto a los alegatos sobre el derecho a la igualdad ante la ley protegido por el artículo 24 de la Convención Americana, la CIDH estima que no se desprenden de los alegatos del peticionario, ni del expediente, elementos o sustento suficiente para considerar *prima facie* su violación.

25. En cuanto a los alegatos referentes a los Artículos XVIII (derecho a la justicia) y XXVI (proceso regular) de la Declaración Americana, la Comisión recuerda que ya ha establecido previamente que, una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, ésta y no la Declaración pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continua.

### **VIII. DECISIÓN**

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 9, 23, 25 y 26 de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1. y 2;

2. Declarar inadmisibles la presente petición en relación con el artículo 24 de la Convención Americana, 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 13 días del mes de agosto de 2022. (Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández (en disidencia), miembros de la Comisión.