

**RESOLUCIÓN DE LA
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS***

DE 8 DE FEBRERO DE 2018

**SOLICITUD DE MEDIDAS PROVISIONALES
RESPECTO DE ECUADOR**

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

VISTO:

1. El escrito de 6 de febrero de 2018, y sus anexos, mediante los cuales la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “la Corte”) una solicitud de medidas provisionales, de conformidad con los artículos 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”) y 27 del Reglamento de la Corte Interamericana, con la finalidad de que ésta ordene al Estado de Ecuador (en adelante “el Estado”, o “Ecuador”) “se abstenga de implementar la aprobación de la cuestión tercera del referéndum convocado mediante Decreto 229, relativo a la destitución de los actuales miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que incluyen a los propuestos beneficiarios, así como la creación de la autoridad transitoria y la ejecución de sus funciones”.

CONSIDERANDO QUE:

2. Ecuador es Estado Parte de la Convención desde el 28 de diciembre de 1977 y reconoció la competencia contenciosa del Tribunal el 24 de julio de 1984.

3. El artículo 63.2 de la Convención establece que “[e]n casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas”, la Corte podrá tomar, a solicitud de la Comisión, las medidas provisionales que considere pertinentes en los asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento. Asimismo, el artículo 27.2 del Reglamento de la Corte señala que: “[s]i se tratare de asuntos aún no sometidos a su conocimiento, la Corte podrá actuar a solicitud de la Comisión”.

4. La disposición establecida en el artículo 63.2 de la Convención obliga a los Estados a adoptar las medidas provisionales que les ordene este Tribunal. Adicionalmente estos deben cumplir sus obligaciones convencionales de buena fe (*pacta sunt servanda*)¹.

* El Juez L. Patricio Pazmiño Freire, de nacionalidad ecuatoriana, no participó en el conocimiento y deliberación de la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19.2 del Estatuto del Tribunal y 19.1 de su Reglamento.

¹ Cfr. *Asunto James y Otros respecto Trinidad y Tobago. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de junio de 1998, Considerando 6, y *Asunto Milagro Sala respecto de Argentina. Solicitud de Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2017, Considerando 4.

5. En el Derecho Internacional de los Derechos Humanos las medidas provisionales tienen un carácter no sólo cautelar, en el sentido de que preservan una situación jurídica, sino fundamentalmente tutelar, por cuanto protegen derechos humanos, en tanto que buscan evitar daños irreparables a las personas. Éstas se aplican siempre y cuando se reúnan los requisitos básicos de extrema gravedad y urgencia y de la prevención de daños irreparables a las personas. De esta manera, las medidas provisionales se transforman en una verdadera garantía jurisdiccional de carácter preventivo².

6. En el presente asunto los propuestos beneficiarios sometieron, junto con su solicitud a la Comisión de requerir las presentes medidas provisionales, una petición inicial conforme al artículo 44 de la Convención Americana, remitida el 28 de diciembre de 2017 y registrada bajo el número P-2377-17. Por tal motivo, procede el análisis en cuanto a las dos dimensiones (tutelar y cautelar) de las medidas provisionales. Ahora bien, el Tribunal recuerda que tanto para la dimensión tutelar, como para la dimensión cautelar, es necesario que se cumplan los tres requisitos consagrados en el artículo 63.2 de la Convención, a efectos de conceder las medidas provisionales que se solicitan, a saber: i) "extrema gravedad"; ii) "urgencia", y iii) que se trate de "evitar daños irreparables a las personas". Estas tres condiciones son coexistentes y deben estar presentes en toda situación en la que se solicite la intervención del Tribunal³.

7. De conformidad con las pautas expuestas, este Tribunal debe evaluar si en el presente caso se cumplen los requisitos señalados para ordenar al Estado la adopción de medidas provisionales. A continuación, la Corte analizará la solicitud de la Comisión conforme al siguiente orden: A. La solicitud de medidas provisionales presentada por la Comisión, y B. Consideraciones de la Corte.

A. La solicitud de medidas provisionales presentada por la Comisión

8. Corresponde indicar en primer lugar que la Comisión presentó la solicitud de medidas provisionales en relación con tres propuestos beneficiarios, a saber: Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Tania Elizabeth Pauker Cueva y Sonia Gabriela Vera García, quienes ocupan los cargos de Vicepresidente y Consejeras del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante "el Consejo" o "CPCCS"), respectivamente.

9. De acuerdo con la información disponible, el CPCCS es una entidad autónoma estatal que forma parte de la función de transparencia y control social del Ecuador⁴. El mismo está

² Cfr. *Caso Herrera Ulloa respecto Costa Rica. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de septiembre de 2001, Considerando 4, y *Asunto Milagro Sala respecto de Argentina. Solicitud de Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2017, Considerando 3.

³ Cfr. *Caso Carpio Nicolle. Medidas Provisionales respecto de Guatemala*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de julio de 2009, Considerando 14, y *Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de noviembre de 2017, considerando 77.

⁴ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 208 de la Constitución de la República de Ecuador de 2008, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social tiene los siguientes deberes y atribuciones 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

integrado por siete Consejeras y Consejeros Principales y siete suplentes, quienes ejercerán sus funciones durante un período de cinco años⁵. La Constitución de Ecuador estipula en su artículo 205 que 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. Además, ese artículo establece que en ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo.

10. El día 23 de julio de 2015 se seleccionaron los 7 consejeros y consejeras principales y 7 suplentes del CPCCS para el período 2015-2020, dentro de quienes se encuentran los tres peticionarios ante la Comisión y propuestos beneficiarios.

11. La Comisión se refirió a los siguientes hechos que habrían originado la situación por la cual solicita las medidas provisionales:

- a) Sobre el anuncio de la convocatoria a una consulta popular y a un referéndum:
 - a. El 18 de septiembre de 2017, el Presidente de la República de Ecuador anunció públicamente su intención de convocar a la ciudadanía a una consulta popular y a un referéndum para tratar temas de interés nacional;
 - b. El 2 octubre de 2017, el Presidente de la República remitió a la Corte Constitucional dos proyectos, uno de consulta popular⁶ y otro de referéndum constitucional⁷, con el objeto de que esta “emita la sentencia correspondiente respecto de la constitucionalidad de la convocatoria a referéndum y sobre la constitucionalidad de las preguntas a efectuarse y sus respectivos considerandos”;
 - c. En la misma fecha, el Presidente de la República puso en conocimiento, mediante cadena nacional, el contenido de las preguntas que formarían parte de la consulta popular y el referéndum. El proyecto de reformas para referéndum, incluyó 5 tipos de reformas: 1. Reformas atinentes a la lucha contra la corrupción; 2. Reformas en materia de reelección indefinida; 3. Reformas atinentes a lo social; 4. Reformas en materia ambiental, y 5. Reformas atinentes a la participación social e institucionalidad;
- b) Con respecto a las reformas relacionadas con la participación social e institucionalidad, el proyecto propuso la siguiente pregunta para el referéndum:

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 El Artículo 207 de la Constitución de la República de Ecuador de 2008 establece que “[l]a selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho, a impugnación ciudadana de acuerdo con la ley”.

⁶ El proyecto de enmiendas para consulta popular, propuso dos tipos de reformas relacionadas con economía y ambiente. Las preguntas propuestas para la consulta popular fueron las siguientes: 1. ¿Está usted de acuerdo con que se derogue la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos, conocida como “Ley de Plusvalía”, según el Anexo 1?, y 2. ¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas?

⁷ El proyecto de reformas para referéndum, incluyó cinco tipos de reformas: 1. Reformas atinentes a la lucha contra la corrupción; 2. Reformas en materia de reelección indefinida; 3. Reformas atinentes a lo social; 4. Reformas en materia ambiental, y 5. Reformas atinentes a la participación social e institucionalidad.

"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?"⁸;

- a. En cuanto a la duración del plazo del mandato, propuso modificarlo de 5 a 4 años y que en caso de ser destituidos los miembros del CPCCS, asuman los respectivos suplentes, sin que sea necesaria una nueva designación⁹, y que sean electos por voto popular en lugar de ser designados por el Consejo Nacional Electoral¹⁰.
- b. El 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"¹¹; siendo que el CPCCS en transición ejercerá sus funciones de forma improrrogable hasta que se instale el nuevo Consejo tras su elección, que será coincidente con los próximos comicios para designar a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados;
- c. El proyecto de referéndum establecía que "el Consejo en transición evaluará el desempeño de las autoridades designadas por el Consejo de Participación Ciudadana y 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"¹². La Comisión hizo referencia a una serie de funcionarios que podrían ser removidos por el Consejo de Transición del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social¹³;

⁸ El anexo 3 referido propuso realizar una serie de reformas a la Constitución dirigidas principalmente a modificar la duración del plazo de los miembros del CPCCS, los efectos de su destitución y la forma de elección.

⁹ El Proyecto proponía sustituir el inciso primero del artículo 205 de la Constitución por el siguiente texto: "Los representantes de las entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social tendrán fuero de Corte Nacional y estarán sujetos al enjuiciamiento político de la Asamblea Nacional. Ejercerán sus funciones durante un periodo de cinco años, a excepción de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social cuyo mandato será de cuatro años. En caso de ser enjuiciados políticamente, y de procederse a su destitución, se deberá realizar un nuevo proceso de designación, salvo para los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, en cuyo caso se principalizará el correspondiente suplente hasta la finalización de ese periodo. En ningún caso la Función Legislativa podrá designar al reemplazo".

¹⁰ El Proyecto proponía sustituir el inciso tercero del artículo 207 de la Constitución por el siguiente texto: "Las consejeras y consejeros serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto cada cuatro años coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados. El régimen de sus elecciones estará contemplado en ley orgánica que regule su organización y funcionamiento".

¹¹ Indicó la Comisión que el Estado había informado que para su designación, "la máxima autoridad del ejecutivo enviará siete ternas a la Asamblea Nacional, para que esta última designe a los siete miembros del Consejo de Transición".

¹² Asimismo, la Comisión sostuvo que el proyecto estableció que "las consejeras y consejeros cesados en sus funciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como, los integrantes del Consejo en transición, no podrán postularse como candidatos para la conformación del nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social".

¹³ Indicó en particular que el Consejo de Transición podría remover a: 1. 5 vocales principales y suplentes del Consejo de la Judicatura; 2. Defensor del Pueblo; 3. Defensor Público General; 4. Fiscal General del Estado y Fiscal Subrogante; 5. Contralor General del Estado; 6. 5 juezas y jueces del Tribunal Contencioso Electoral; 7. 5 vocales principales y suplentes del Consejo Nacional Electoral; 8. Procurador General del Estado; 9. Superintendente de Bancos; 10. Superintendente de Compañías, Valores y Seguros; 11. Superintendente de Economía Popular y Solidaria; 12. Superintendente de la Información y Comunicación; 13. Superintendente de Ordenamiento Territorial; 14. Superintendente de Poder del Mercado; 15. Consejeros Principales y Suplentes Representantes de la sociedad civil

- c) En cuanto al trámite ante la Corte Constitucional y la convocatoria al referéndum:
- a. El 5 de octubre de 2017 la Corte Constitucional admitió para su trámite la solicitud presentada por el Presidente de la República el 18 de septiembre de 2017;
 - b. El 23 de noviembre de 2017 la jueza designada como jueza sustanciadora, presentó proyecto de dictamen de la causa;
 - c. El 28 de noviembre de 2017 el Presidente de la Corte Constitucional convocó a sesión extraordinaria para el 5 de diciembre de 2017 con el objeto de tomar conocimiento y estudiar la propuesta de dictamen;
 - d. El 29 de noviembre de 2017 el Presidente Lenin Moreno emitió los Decretos Ejecutivos 229 y 230 mediante los cuales “convoca a los ecuatorianos y residentes extranjeros con derecho a voto, para que se pronuncien respecto de las preguntas sobre enmiendas a la Constitución”. En la misma fecha comunicó a la Corte Constitucional que debe abstenerse de continuar con el conocimiento del proceso de reforma constitucional “debido a que ha existido una injustificada y excesiva dilación en la tramitación del control previo, lo que ha ocasionado que se superen en demasía los plazos previstos por el artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, aplicable en este caso, de conformidad con el artículo 425 de la Constitución de la República”¹⁴;
 - e. El 30 de noviembre de 2017 un grupo de personas presentó una acción de inconstitucionalidad contra los Decretos 229 y 230, argumentando que las convocatorias a referéndum y consulta popular violan varias normas constitucionales porque toda consulta popular requiere dictamen previo de la Corte Constitucional, en virtud de lo establecido en el artículo 104 de la Constitución que estipula que, “en todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas”. La Comisión también indicó que éstos sostuvieron igualmente que el Presidente contabilizó de manera incorrecta el plazo, ya que el artículo 8 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional establece que “los plazos y términos a los que se refiere la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se aplicarán a la fase de impulsión judicial que se inicia a partir del día siguiente a que el expediente se encuentre listo para la decisión de las distintas Salas de Admisión, Selección y Revisión, al despacho de la jueza o juez sustanciador o al despacho del Pleno de la Corte”. Según informó el Estado en su escrito de observaciones presentado ante la

ante el Consejo Nacional para la Igualdad de Género; 16. Consejeros Principales y Suplentes Representantes de la sociedad civil ante el Consejo Nacional Intergeneracional; 17. Consejeros Principales y Suplentes Representantes de la sociedad civil ante el Consejo Nacional de Pueblos y Nacionalidades; 18. Consejeros Principales y Suplentes Representantes de la sociedad civil ante el Consejo Nacional de Discapacidades; 19. Consejeros Principales y Suplentes Representantes de la sociedad civil ante el Consejo Nacional de Movilidad Humana; 20. Defensora o Defensor del Cliente de cada una de las entidades integrantes del Sistema Financiero Público y Privado; 21. Defensores de Audiencias y Lectores de los Medios de Comunicación Social de Alcance Nacional; 22. Delegado al Comité para el otorgamiento de reconocimientos públicos del Estado; 23. Miembros de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria; 24. Miembros de las Veedurías ciudadanas en todos los ámbitos y funciones del Estado a nivel nacional y en los demás niveles del Estado; 25. Miembros principales y suplentes del Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; 26. Representantes de las y los afiliados activos y jubilados al Directorio del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; 27. Responsables de los Fondos concursables a través de la Secretaría Técnica de Participación Ciudadana y Control Social.

¹⁴ El artículo 105 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece, *inter alia*, que: “si la Corte Constitucional no resolviere sobre la convocatoria, los considerandos y el cuestionario de referendo, dentro del término de veinte días siguientes a haber iniciado el respectivo control previo, se entenderá que ha emitido dictamen favorable. Esta omisión dará lugar a las sanciones administrativas que correspondan”.

Comisión, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional se pronunció “decidiendo no proceder al sorteo de la referida causa”¹⁵;

- f. El 1 de diciembre de 2017 el Consejo Nacional Electoral declaró “el inicio de periodo electoral para la “Consulta Popular y Referéndum 2018, desde [esa fecha] hasta que los resultados definitivos se encuentren en firme”;
- g. En la misma fecha, el Presidente de la Corte Constitucional dejó sin efecto la convocatoria a sesión extraordinaria que se llevaría a cabo el 5 de diciembre de 2017;
- h. El 7 de diciembre de 2017 Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Tania Elizabeth Pauker Cueva y Sonia Gabriela Vera García presentaron un recurso de apelación en contra de la decisión de 1 de diciembre de 2017 del Consejo Nacional Electoral;
- i. El 7 de diciembre de 2017 dicha institución convocó al proceso electoral de referéndum y consulta popular;
- j. El 21 de diciembre de 2017 el Tribunal Contencioso Electoral denegó el recurso de apelación¹⁶. El 27 de diciembre de 2017 el mismo tribunal declaró sin lugar otros recursos de apelación interpuestos por varios ciudadanos, por falta de legitimación activa;
- k. El 2 de enero de 2018 el Consejo Nacional Electoral aprobó la asignación del Fondo de Promoción Electoral para el proceso de referéndum y consulta popular, los cuales tuvieron lugar entre el 1 de febrero y 4 de febrero de 2018. En esos comicios la respuesta afirmativa a la cuestión tercera, materia de la presente solicitud habría conseguido los votos necesarios para su aprobación.

12. La Comisión sostuvo que la situación de los tres propuestos beneficiarios “refleja una problemática que va más allá de los derechos subjetivos de los propuestos beneficiarios y, más bien, presenta cuestiones de carácter fundamental para el Estado Democrático de Derecho” y que “el bien jurídico que se pretendería proteger a través del mecanismo de medidas provisionales no sería estricta o exclusivamente el acceso a la función pública o derechos adquiridos de los tres Consejeros [CPCCS] para los cargos para los cuales fueron designados, sino principios de carácter fundamental para el Estado democrático de derecho, como lo son el principio de separación de poderes y de independencia judicial, los cuales los órganos del sistema interamericano han considerado reiteradamente como relacionados de manera inextricable con la vigencia de los derechos humanos”.

13. Recordó que “la pregunta 3 del referéndum incorporó una cuestión que fue aprobada favorablemente por la población, y cuyos resultados se encuentran en proceso de validación, pero que al surtir efectos, implicará la separación del cargo de los beneficiarios y la designación de los nuevos miembros del CPCCS quienes actuarían de manera transitoria”.

14. En concreto consideró que el requisito de extrema gravedad se configura tomando en cuenta diversos elementos: a) la utilización de mecanismos de participación popular para evadir los procedimientos de destitución de funcionarios establecidos en el propio marco normativo interno; b) la situación se agrava al tomar en cuenta la creación de un CPCCS transitorio con amplias facultades de remoción de los funcionarios del más alto nivel de varios poderes del Estado, y c) la ausencia de control constitucional previo de carácter sustantivo, sobre la validez de las preguntas formuladas. En lo que se refiere a la urgencia, afirmó que ese

¹⁵ Corte Constitucional de Ecuador, Causa No. 0060-17-IN, Certificación de la Secretaría General de la Corte, Anexo 16 al escrito de observaciones presentado ante la Comisión por el Estado de Ecuador el 23 de enero de 2018.

¹⁶ Indicó en particular que los accionantes no cuentan con legitimación activa para interponer el recurso, ya que quien propuso la realización del proceso electoral referido es el Presidente de la República, por lo que él es quien cuenta con legitimación activa para presentar los recursos electorales conforme a la ley.

requisito se encontraría cumplido tomando en cuenta que ya se conocen los resultados del referéndum conforme a los cuales ganó la respuesta afirmativa a la cuestión tercera materia de la presente solicitud.

15. Sobre el requisito de irreparabilidad, la Comisión consideró “que de implementarse el resultado positivo de la pregunta tres del referéndum, inmediatamente quedarían cesados los actuales miembros del CPCCS y se procedería al nombramiento de las personas que ejercerán dicha función de manera transitoria, materializando el riesgo identificado a través de la creación de todo un engranaje institucional cuya propia existencia y efectos concretos en el panorama de la conformación de las autoridades más importantes del país, será muy difícil si no imposible de revertir”. Concluyó subrayando que se podría “entender que se encuentran satisfechos los requisitos de extrema gravedad, urgencia y riesgo de daño irreparable, tomando en cuenta además de las afectaciones a los propuestos beneficiarios, la magnitud del impacto que la situación presentada puede tener en el Estado democrático de derecho, el principio de separación de poderes y el principio de independencia judicial, todos cruciales para la vigencia de los derechos humanos”.

B. Consideraciones de la Corte

16. En primer término, sobre el objeto de la medidas provisionales, la Corte constata que la solicitud presentada por la Comisión requiere que se ordene al Estado de Ecuador que “se abstenga de implementar la aprobación de la cuestión tercera del referéndum convocado mediante Decreto 229, relativo a la destitución de los actuales miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que incluyen a los propuestos beneficiarios, así como la creación de la autoridad transitoria y la ejecución de sus funciones”.

17. Por otra parte, la petición presentada ante la Comisión por los propuestos beneficiarios el 28 de diciembre de 2017, plantea en su petitorio: “6 - que una vez comprobada la alteración al orden democrático solicite a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ordene una Medida Provisional para suspender o interrumpir la convocatoria a consulta popular hasta tanto sea restablecido el orden democrático, mediante el cumplimiento de los procesos constitucionales correspondientes; así los consejeros, no veremos afectados nuestros derechos adquiridos”.

18. El Tribunal constata que debido al hecho que la referida consulta popular se llevó a cabo el día 4 de febrero de 2018, el petitorio de los propuestos beneficiarios el cual se relacionaba con la posibilidad de suspender los comicios quedó sin objeto. En ese sentido, la solicitud presentada por la Comisión no guarda relación con lo requerido por parte de los propuestos beneficiarios.

19. Por otra parte, sobre los requisitos de extrema gravedad, urgencia e irreparabilidad, este Tribunal ya ha señalado que, conforme a la Convención y al Reglamento, la carga procesal de demostrar *prima facie* dichos requisitos recae en el solicitante¹⁷. En cuanto a la gravedad, para efectos de la adopción de medidas provisionales, la Convención requiere que aquella sea “extrema”, es decir, que se encuentre en su grado más intenso o elevado. El carácter urgente implica que el riesgo o amenaza involucrados sean inminentes, lo cual requiere que la respuesta para remediarlos sea inmediata. Finalmente, en cuanto al daño, debe existir una probabilidad razonable de que se materialice y no debe recaer en bienes o intereses jurídicos que puedan ser reparables¹⁸.

¹⁷ Cfr. *Asunto Belfort Istúriz y otros respecto Venezuela. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte de 15 de abril de 2010, Considerando 5, y *Caso I.V. Vs. Bolivia. Rechazo de la Solicitud de Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte de 25 de mayo de 2017, Considerando 6.

¹⁸ Cfr. *Asunto del Internado Judicial de Monagas (“La Pica”) respecto Venezuela. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte de 24 de noviembre de 2009, Considerando 3, y *Caso I.V. Vs. Bolivia. Rechazo de la Solicitud de Medidas Provisionales*, Considerando 6.

20. La Corte reitera que las tres condiciones exigidas por el artículo 63.2 de la Convención para que pueda disponer de medidas provisionales deben concurrir en toda situación en la que se soliciten¹⁹. En razón de su competencia, en el marco de medidas provisionales, corresponde a la Corte considerar única y estrictamente aquellos argumentos que se relacionan directamente con la extrema gravedad, urgencia y la necesidad de evitar daños irreparables a personas. Cualquier otro hecho o argumento sólo puede ser analizado y resuelto, en su caso, durante la consideración del fondo de un caso contencioso²⁰.

21. Con respecto al requisito de extrema gravedad, la Corte nota que la Comisión argumentó que se configura por tres motivos: a) se estarían utilizando mecanismos de participación popular para evadir los procedimientos de destitución de funcionarios establecidos en el propio marco normativo interno; b) la situación se agrava al tomar en cuenta la creación de un CPCCS transitorio con amplias facultades de remoción de los funcionarios del más alto nivel de varios poderes del Estado, y c) la ausencia de control constitucional previo de carácter sustantivo, sobre la validez de las preguntas formuladas.

22. En este punto, corresponde recordar que ante una solicitud de medidas provisionales, la Corte no puede considerar el fondo de ningún argumento que no sea de aquellos que se relacionan estrictamente con la extrema gravedad, urgencia y necesidad de evitar daños irreparables a personas. Cualquier otro asunto sólo puede ser puesto en conocimiento de la Corte en un caso contencioso²¹.

23. En el presente asunto, la Corte no está llamada a pronunciarse sobre los derechos presuntamente vulnerados en perjuicio de los propuestos beneficiarios de las medidas provisionales en el marco del procedimiento de referéndum que tuvo lugar el pasado 4 de febrero. Tampoco corresponde a este Tribunal efectuar un análisis de convencionalidad sobre las actuaciones de las autoridades internas que culminaron con la organización de esos comicios. Estos aspectos podrían, eventualmente, ser debatidos por los peticionarios y el Estado ante la Comisión Interamericana, conforme a las reglas establecidas en la Convención y en el Reglamento del señalado órgano del sistema interamericano, en caso de que la petición inicial sea declarada admisible.

24. Para este Tribunal, determinados aspectos alegados por la Comisión para justificar la extrema gravedad están referidos al fondo del caso, y no resulta posible distinguir claramente entre aquello que corresponde a lo estrictamente cautelar y aquello propio a dirimirse en el fondo de la petición que fuera sometida ante la Comisión por alegadas violaciones a las garantías judiciales, a los derechos políticos, al derecho a la igualdad y a la protección judicial. En efecto, estos alegatos de la Comisión llevarían necesariamente a la Corte a efectuar un análisis sobre la legitimidad de la ausencia de un alegado control constitucional previo a la luz de la normatividad interna de Ecuador o sobre la convencionalidad de una consulta popular para determinar la destitución de ciertos altos funcionarios públicos.

25. Esta imposibilidad de distinguir entre los aspectos que serían cautelares y los de fondo se ve también plasmada en el escrito de solicitud de medidas provisionales cuando la Comisión expresa que “[t]ras evaluar la información disponible, conforme a su Reglamento y práctica, la [...] decidió no otorgar la medida cautelar, pero atender el pedido de los solicitantes de someter el [...] asunto a conocimiento de la Corte Interamericana, tomando en cuenta la

¹⁹ Cfr. *Caso Carpio Nicolle y otros respecto Guatemala. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte de 6 de julio de 2009, Considerando 14, y *Caso I.V. Vs. Bolivia. Rechazo de la Solicitud de Medidas Provisionales*, Considerando 6.

²⁰ Cfr. *Asunto James y Otros respecto Trinidad y Tobago. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte de 29 de agosto de 1998, Considerando 6, y *Caso I.V. Vs. Bolivia. Rechazo de la Solicitud de Medidas Provisionales*, Considerando 6.

²¹ Cfr. *Caso James y Otros. Medidas Provisionales respecto de Trinidad y Tobago*. Resolución de la Corte de 29 de agosto de 1998, considerando 6, y *Caso I.V. Vs. Bolivia. Rechazo de la Solicitud de Medidas Provisionales*, Considerando 6.

importancia de los aspectos planteados desde el punto de vista del Estado Democrático de Derecho, los principios básicos que lo inspiran y su relación con la plena vigencia de los derechos humanos”.

26. En ese mismo sentido, este Tribunal considera que la solicitud planteada en el petitorio de la Comisión consistente en ordenar al Estado que “se abstenga de implementar la aprobación de la cuestión tercera del referéndum convocado mediante Decreto 229, relativo a la destitución de los actuales miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) que incluyen a los propuestos beneficiarios, así como la creación de la autoridad transitoria y la ejecución de sus funciones”, implica un prejuizgamiento sobre la convencionalidad del procedimiento surtido para llevar a cabo el referendo constitucional llevado a cabo el 4 de febrero en Ecuador, análisis que no es propio de la naturaleza de una medida provisional.

27. En lo que respecta a los beneficiarios de las medidas, la Corte advierte que la Comisión señaló que “además de las afectaciones a los propuestos beneficiarios, la magnitud del impacto que la situación presentada puede tener en el Estado democrático de derecho, el principio de separación de poderes y el principio de independencia judicial, todos cruciales para la vigencia de los derechos humanos”. Lo anterior podría indicar que la Comisión estaría identificando dos niveles de potenciales beneficiarios: uno individual, encarnado por los tres propuestos beneficiarios, y otro abstracto e indeterminado que podría referirse a la sociedad en su conjunto o a la población de Ecuador en general que se vería afectada por el impacto que la situación presentada puede tener en el Estado democrático de derecho. Sobre este punto, el Tribunal recuerda que la protección de una pluralidad de personas requiere que al menos éstas sean “identificables y determinables”²², requisito que no se configura en el presente caso.

28. Por último, esta Corte no puede dejar de advertir que la Comisión, por un lado desechó una solicitud de medidas cautelares sobre un asunto de similar naturaleza, y por otro lado requirió la adopción de medidas provisionales en un asunto de similar naturaleza argumentando extrema gravedad, urgencia e irreparabilidad. En esa misma línea, llama la atención del Tribunal que la Comisión tuvo una solicitud de medidas provisionales bajo su conocimiento por más de un mes y que ésta recién activó el mecanismo de medidas provisionales una vez que ya fuera celebrado el referéndum, es decir después que la ciudadanía expresara su respuesta afirmativa a la pregunta formulada relacionada con el objeto de la solicitud.

29. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el Tribunal estima que lo alegado por la Comisión no es suficiente para sustentar el dictado de las medidas provisionales. En consecuencia, el Tribunal considera que no concurren todos los requisitos exigidos en los artículos 63.2 de la Convención y 27 del Reglamento, por lo que la solicitud de medidas provisionales sometida por la Comisión Interamericana debe ser desestimada por improcedente

30. Independientemente de lo decidido en el presente asunto, la Corte recuerda que el Estado tiene el deber constante y permanente de cumplir con las obligaciones generales que le corresponden bajo el artículo 1.1 de la Convención de respetar los derechos y libertades, tales como los derechos políticos, a las garantías judiciales, a la protección judicial, y a la igualdad

²² Cfr. *Asunto de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó*. Medidas Provisionales respecto de Colombia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de noviembre de 2000, considerando 7, y *Asunto Comunidad de Paz de San José de Apartadó respecto de Colombia. Medidas Provisionales*. Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de junio de 2017, considerando 12.

ante la ley, en ella reconocidos y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona sujeta a su jurisdicción²³.

31. En este sentido, el Estado deberá garantizar los mecanismos idóneos para que los peticionarios puedan agotar las vías internas pertinentes para reclamar los derechos y resarcimientos que estimen se les estarían vulnerando.

POR TANTO:

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

en uso de las atribuciones que le confieren el artículo 63.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 27 y 31 del Reglamento,

RESUELVE:

Por cuatro votos a favor y dos en contra, que:

1. Desestimar de plano la solicitud de medidas provisionales interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Disienten los jueces Roberto F. Caldas y Eugenio Raúl Zaffaroni.

Por unanimidad, que:

2. Requerir a la Secretaría de la Corte que notifique la presente Resolución al Estado de Ecuador y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Los jueces Roberto F. Caldas y Eugenio Raúl Zaffaroni hicieron conocer a la Corte su voluntad de presentar sus votos individuales disidentes, posteriormente a la notificación de la presente Resolución.

²³ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez*. Medidas Provisionales respecto de Honduras. Resolución de la Corte de 15 de enero de 1988, considerando 3, y *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia. Medidas Provisionales*. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 16 de febrero de 2017, considerando 57.

Corte IDH. *Asunto Edwin Leonardo Jarrín Jarrín, Tania Elizabeth Pauker Cueva y Sonia Gabriela Vera García respecto de Ecuador*. Solicitud de medidas provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 8 de febrero de 2018.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Presidente

Eduardo Vio Grossi

Roberto F. Caldas

Humberto Antonio Sierra Porto

Elizabeth Odio Benito

Eugenio Raúl Zaffaroni

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario