

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO MINA CUERO VS. ECUADOR

SENTENCIA DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 2022

(Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

En el caso *Mina Cuero Vs. Ecuador*,

la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también "Corte Interamericana", "Corte" o "Tribunal"), integrada por los siguientes Jueces:

Ricardo C. Pérez Manrique, Presidente;
Humberto Antonio Sierra Porto, Vicepresidente;
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez;
Nancy Hernández López, Jueza;
Verónica Gómez, Jueza;
Patricia Pérez Goldberg, Jueza, y
Rodrigo Mudrovitsch, Juez,

presentes, además,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretario, y
Romina I. Sijniensky, Secretaria Adjunta,

de conformidad con los artículos 62.3 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante también "Convención Americana" o "Convención") y con los artículos 31, 32, 42, 65 y 67 del Reglamento de la Corte (en adelante también "Reglamento" o "Reglamento de la Corte"), dicta la presente Sentencia que se estructura en el siguiente orden:

TABLA DE CONTENIDO

I INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA	4
II PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE	4
III COMPETENCIA	6
IV EXCEPCIÓN PRELIMINAR	7
<i>A. Alegatos de las partes y de la Comisión</i>	<i>7</i>
<i>B. Consideraciones de la Corte</i>	<i>7</i>
V PRUEBA	8
<i>A. Admisibilidad de la prueba documental</i>	<i>8</i>
<i>B. Admisibilidad de las declaraciones y de la prueba pericial</i>	<i>9</i>
VI HECHOS	9
<i>A. Marco normativo relevante</i>	<i>9</i>
<i>B. Procedimiento disciplinario tramitado contra el señor Víctor Henry Mina Cuero</i>	<i>11</i>
<i>B.1. Período de servicio del señor Mina Cuero en la Policía Nacional del Ecuador</i>	<i>11</i>
<i>B.2. Hechos previos al inicio del procedimiento disciplinario</i>	<i>11</i>
<i>B.3. Investigación de lo ocurrido</i>	<i>11</i>
<i>B.4. Trámite del procedimiento disciplinario y Resolución del Tribunal de Disciplina</i>	<i>12</i>
<i>B.5. Sobre las actuaciones registradas en la tarjeta de vida profesional del señor Mina Cuero</i>	<i>14</i>
<i>B.6. Ejecución de la decisión del Tribunal de Disciplina</i>	<i>15</i>
<i>C. Mecanismos de impugnación promovidos por el señor Mina Cuero</i>	<i>15</i>
<i>C.1. Recurso de amparo</i>	<i>15</i>
<i>C.2. Demanda de inconstitucionalidad</i>	<i>16</i>
<i>C.3. Acción de protección</i>	<i>17</i>
VIII FONDO	18
VIII.1 DERECHO A LAS GARANTÍAS JUDICIALES, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS Y DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO	18
<i>A. Alegatos de la Comisión y de las partes</i>	<i>18</i>
<i>A.1. Derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, al tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa y a ser asistido por un abogado defensor de su elección</i>	<i>18</i>
<i>A.2. El principio de presunción de inocencia respecto del uso de los antecedentes penales en la sanción de destitución</i>	<i>19</i>
<i>A.3. El principio de legalidad y el derecho a contar con una motivación suficiente</i>	<i>20</i>
<i>A.4. El derecho a recurrir el fallo</i>	<i>20</i>
<i>B. Consideraciones de la Corte</i>	<i>21</i>
<i>B.1. Derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, al tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa, y a recurrir el fallo</i>	<i>21</i>
<i>B.2. Derechos a una resolución motivada y a la presunción de inocencia</i>	<i>24</i>
<i>B.3. Conclusión general</i>	<i>27</i>
VIII.2 DERECHOS POLÍTICOS, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS	27

VIII.3 DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS	28
<i>A. Alegatos de la Comisión y de las partes</i>	28
<i>B. Consideraciones de la Corte</i>	28
VIII.4 DERECHO AL TRABAJO, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS	30
<i>A. Alegatos de las partes</i>	30
<i>B. Consideraciones de la Corte</i>	30
IX REPARACIONES	34
<i>A. Parte lesionada</i>	34
<i>B. Medidas de restitución</i>	34
<i>C. Medidas de satisfacción</i>	35
<i>D. Otras medidas solicitadas</i>	36
<i>D. Indemnizaciones compensatorias</i>	37
<i>D.1. Daño material</i>	37
<i>D.2. Daño inmaterial</i>	38
<i>E. Costas y gastos</i>	38
<i>I. Modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados</i>	39
X PUNTOS RESOLUTIVOS	40

I

INTRODUCCIÓN DE LA CAUSA Y OBJETO DE LA CONTROVERSIA

1. *El caso sometido a la Corte.* – El 26 de octubre de 2020 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante también “Comisión” o “Comisión Interamericana”) sometió a la jurisdicción de la Corte el caso “Víctor Henr[r]y Mina Cuero”¹ contra la República del Ecuador (en adelante también “Estado”, “Estado ecuatoriano” o “Ecuador”). De acuerdo con la Comisión, el caso se relaciona con la alegada responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por una serie de violaciones que se habrían cometido en el marco del proceso disciplinario que culminó con la destitución del señor Mina Cuero del cargo de policía. La Comisión concluyó que el Estado ecuatoriano es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales, al principio de legalidad y a la protección judicial consagrados en los artículos 8.1, 8.2 b), 8.2 c), 8.2 d), 8.2 h), 9 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento internacional, en perjuicio de Víctor Henry Mina Cuero.

2. *Trámite ante la Comisión.* – El trámite ante la Comisión fue el siguiente:

a) *Petición.* – El 11 de marzo de 2002 el señor Víctor Henry Mina Cuero presentó la petición inicial ante la Comisión.

b) *Informe de Admisibilidad y Fondo.* – Mediante comunicación de 27 de agosto de 2003 la Comisión notificó la aplicación del artículo 37.3 de su Reglamento, vigente para esa época, en el sentido de diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo. La Comisión aprobó el Informe de Admisibilidad y Fondo No. 63/18 (en adelante también “Informe de Fondo” o “Informe No. 63/18”) el 8 de mayo de 2018, en el que llegó a una serie de conclusiones y formuló distintas recomendaciones al Estado.

3. *Notificación al Estado.* – El Informe de Fondo fue notificado al Estado mediante comunicación de 26 de julio de 2018 y se otorgó un plazo de dos meses para que informara sobre el cumplimiento de las recomendaciones formuladas. La Comisión otorgó ocho prórrogas del plazo.

4. *Sometimiento a la Corte.* – El 26 de octubre de 2020 la Comisión sometió a la Corte la totalidad de los hechos y violaciones a derechos humanos del caso. Según indicó, “teniendo en cuenta la necesidad de obtención de justicia y reparación para la [presunta] víctima”². Este Tribunal nota con preocupación que, entre la presentación de la petición inicial ante la Comisión y el sometimiento del caso ante la Corte, transcurrieron aproximadamente 18 años.

5. *Solicitudes de la Comisión.* – Con base en lo anterior, la Comisión solicitó a la Corte que declarara la responsabilidad internacional del Estado por las mismas violaciones señaladas en su Informe de Fondo. Asimismo, la Comisión solicitó a la Corte que ordenara al Estado distintas medidas de reparación, las cuales se detallan y analizan en el Capítulo VIII de la presente Sentencia.

II

PROCEDIMIENTO ANTE LA CORTE

¹ Si bien en el Informe de Fondo se incluyó el nombre de la presunta víctima como “Henry”, en el correspondiente carné de identificación expedido por la Policía Nacional del Ecuador el nombre aparece como “Henry”.

² La Comisión designó como su delegada ante la Corte a la entonces Comisionada Antonia Urrejola Noguera, y designó como asesora y asesores legales, respectivamente, a Marisol Blanchard, entonces Secretaria Ejecutiva Adjunta, Jorge Humberto Meza Flores y Christian González Chacón, entonces abogados de la Secretaría Ejecutiva.

6. *Notificación al Estado y al representante.* – El sometimiento del caso fue notificado al Estado³ y al representante⁴ de la presunta víctima (en adelante “representante”), mediante comunicaciones de 11 de diciembre de 2020.

7. *Escrito de solicitudes, argumentos y pruebas.* – El representante presentó el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (en adelante “escrito de solicitudes y argumentos”) el 11 de febrero de 2021. En tal documento, coincidió con el contenido del Informe de Fondo y, adicionalmente, solicitó que se declarara la responsabilidad internacional del Estado por la violación del artículo 26 de la Convención Americana. Asimismo, solicitó diversas medidas de reparación.

8. *Escrito de excepción preliminar y de contestación.* – El Estado presentó su escrito de contestación al sometimiento e Informe de Fondo de la Comisión y al escrito de solicitudes y argumentos (en adelante “escrito de contestación”) el 2 de mayo de 2021. En dicho escrito, Ecuador planteó una excepción preliminar. Solicitó que la Corte declarara que no es responsable internacionalmente por las violaciones alegadas y que no procede ordenar las reparaciones pretendidas.

9. *Observaciones a la excepción preliminar.* – Mediante escrito de 21 de junio de 2021, la Comisión presentó sus observaciones a la excepción preliminar opuesta por el Estado. Por su parte, el representante presentó en forma extemporánea el escrito respectivo, por lo que no fue admitido.

10. *Audiencia Pública.* – Mediante Resolución de 11 de febrero de 2022, la Presidencia de la Corte convocó a las partes y a la Comisión a una audiencia pública sobre la excepción preliminar, y eventuales fondo, reparaciones y costas⁵. La audiencia pública se celebró el 31 de marzo de 2022 de manera virtual, durante el 147° Período Ordinario de Sesiones de la Corte⁶.

11. *Prueba e información para mejor resolver.* – El 1 de abril y el 10 de junio de 2022 el Presidente de la Corte requirió al Estado y al representante, con fundamento en el artículo 58.b) del Reglamento y conforme a lo requerido por los jueces y las juezas durante el desarrollo de la audiencia pública, que remitiera determinados documentos e información⁷. El

³ Mediante comunicación de 11 de enero de 2021, el Estado designó como agente principal a María Fernanda Álvarez Alcívar, y como agentes alternos a Carlos Alfonso Espín Arias y Jorge Palacios Salcedo.

⁴ La representación de la presunta víctima es ejercida por César Duque, abogado de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos –CEDHU–.

⁵ Cfr. *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador. Convocatoria a audiencia.* Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 11 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/mina_cuero_11_02_22.pdf.

⁶ A la audiencia comparecieron: a) por la Comisión: Edgar Stuardo Ralón Orellana, Comisionado; Marisol Blanchard, entonces Secretaria Ejecutiva Adjunta, y Erick Acuña Pereda, Asesor; b) por la representación de la presunta víctima: César Duque, y c) por el Estado ecuatoriano: María Fernanda Álvarez Alcívar, Directora Nacional de Derechos Humanos; Carlos Alfonso Espín Arias, Subdirector Nacional de Derechos Humanos, y Jorge Palacios Salcedo, Abogado de Litigios de Derechos Humanos.

⁷ Para el efecto, el 1 de abril de 2022 se requirió al Estado y al representante lo siguiente: a) el texto del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional vigente para la época de los hechos; b) el texto de la Ley de Personal de la Policía Nacional vigente para la época de los hechos; c) si fuere el caso, el texto de las regulaciones que actualmente estarían vigentes en sustitución de las normativas indicadas en los incisos anteriores; d) la individualización de los procedimientos disciplinarios y/o procesos penales que, conforme a lo indicado por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional en la Resolución del 25 de octubre de 2000, se encontraban registrados en la “[t]arjeta de [v]ida [p]rofesional” del señor Mina Cuero, y, en su caso, los documentos que permitan constatar la forma como dichos procedimientos disciplinarios y/o procesos penales previos fueron resueltos, y e) la individualización de los procedimientos disciplinarios y/o procesos penales que el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional habría tomado en cuenta como “circunstancias agravantes” en la Resolución del 25 de octubre de 2000 y, en su caso, los documentos que permitan constatar la forma como dichos procedimientos disciplinarios y/o procesos penales previos fueron resueltos. Por su parte, el 10 de junio de 2022 se le requirió lo siguiente: a) la identificación de los hechos que dieron lugar a la Resolución del Tribunal de Disciplina del 13 de septiembre de 1996 que impuso

Estado y el representante respondieron dichos requerimientos al presentar sus correspondientes alegatos finales escritos y mediante escritos de 24 y 29 de junio, y de 20 de julio de 2022.

12. *Alegatos y observaciones finales escritos.* – El 29 de abril y el 2 de mayo de 2022 el Estado, el representante y la Comisión remitieron, respectivamente, sus alegatos finales escritos y sus observaciones finales escritas. Asimismo, el Estado y el representante remitieron distintos anexos, incluidos determinados documentos en respuesta al requerimiento de 1 de abril de 2022⁸.

13. *Observaciones a los anexos a los alegatos finales y a los requerimientos de prueba e información para mejor resolver.* – El 12 y el 17 de mayo de 2022 el Estado y el representante, respectivamente, remitieron sus observaciones a los anexos presentados con los correspondientes alegatos finales escritos. La Comisión no se pronunció al respecto. Por su parte, el 7 y el 8 de julio de 2022 el Estado y el representante, respectivamente, presentaron sus observaciones a la información rendida en virtud del requerimiento del 10 de junio. La Comisión indicó no tener observaciones al respecto mediante escrito de 8 de julio de 2022. Por último, la Comisión, mediante escrito de 27 de julio, indicó no tener observaciones a la documentación remitida por el representante el 20 de julio de 2022.

14. La Corte deliberó la presente Sentencia, durante el 151 Período Ordinario de Sesiones realizado de manera virtual, los días 30 y 31 de agosto, y 7 de septiembre de 2022.

III COMPETENCIA

al señor Mina Cuero la sanción de destitución, y, en su caso, los documentos que permitan constatar lo anterior; b) la identificación de los hechos que dieron lugar a la Resolución del Tribunal de Disciplina del 13 de enero de 1999 que “dio de baja” al señor Mina Cuero, y, en su caso, los documentos que permitan constatar lo anterior, y c) la identificación de los hechos que dieron lugar a las cuatro sanciones que constan en la hoja de vida del señor Mina Cuero, extendida por la Dirección de Personal de la Policía Nacional del Ecuador, y, en su caso, los documentos que permitan constatar lo anterior.

⁸ El Estado remitió los documentos siguientes: a) Ley de Personal de la Policía Nacional, publicada en el Suplemento de Registro Oficial 378 de 7 de agosto de 1998, derogada el 21 de junio de 2017; b) Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, publicado en el Suplemento de Registro Oficial No. 378 de 28 de septiembre de 1998, derogado el 21 de junio de 2017; c) Código Orgánico de las entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017; d) copia de seis procesos judiciales tramitados ante la jurisdicción contencioso administrativa contra actos administrativos de destitución o de baja de miembros de la Policía Nacional; e) copia de ocho procesos judiciales cursados ante la jurisdicción contencioso administrativa contra actos administrativos de disciplina de miembros de las Fuerzas Armadas, y f) oficio No. 2022-324-IGEN-OF-D de 13 de abril de 2022, referido al criterio jurídico No. 2022-418-JURID-IGEN-CJ-D de 13 de abril de 2022, suscrito por el Jefe de Asesoría Jurídica de la Inspectoría General de la Policía Nacional del Ecuador. Por su parte, el representante remitió los documentos siguientes: a) Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, vigente desde el 7 de agosto de 1998; b) Ley de Personal de la Policía Nacional, publicada en el Suplemento de Registro Oficial 378 de 7 de agosto de 1998; c) Código Orgánico de las entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, publicado en el Suplemento de Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017; d) Hoja de vida de Víctor Henry Mina Cuero, extendida por la Dirección de Personal de la Policía Nacional del Ecuador el 29 de mayo de 2003; e) Sentencia de 23 de septiembre de 1994, dictada por la Corte Superior de Babahoyo, causa identificada como Instancia Penal No. 39-94; f) Resolución del Tribunal de Disciplina de 13 de septiembre de 1996; g) Resolución del Tribunal de Disciplina de 13 de enero de 1999; h) Orden General No. 21, dictada por el Comandante General de la Policía Nacional el 1 de febrero de 1999; i) Resolución de 5 de agosto de 1998, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, caso No. 31-98-RA; j) Resolución No. 007-2000-NP del Tribunal Constitucional, aprobada en sesión del 12 de enero de 2000, caso No. 352-99-AA; k) Sentencia No. 4-13-IA/20 del Tribunal Constitucional, dictada el 2 de diciembre de 2020, caso No. 4-13-IA; l) Resolución de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas de 29 de junio de 2021, juicio No. 09574-2021-00165; m) Nota de prensa publicada en el periódico “Plan V” el 8 de diciembre de 2021, titulada “El retorno del General Víctor Araus pone en evidencia conflictos en la cúpula policial”, disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/politica/el-retorno-del-general-victor-araus-pone-evidencia-conflictos-la-cupula-policial>, y n) oficio No. I-OF-2019-604-DP-AP-ISSPOL de 6 de noviembre de 2019, suscrito por el Jefe de la Sección de Aportes del Instituto del Instituto de la Seguridad Social de la Policía Nacional.

15. La Corte es competente para conocer el presente caso, en los términos del artículo 62.3 de la Convención Americana, en razón de que Ecuador es Estado Parte de dicha Convención desde el 28 de diciembre de 1977 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 24 de julio de 1984.

IV EXCEPCIÓN PRELIMINAR

16. En el presente caso, el Estado presentó una excepción preliminar que denominó como “incompetencia de la Corte [...] en razón de la materia y la utilización del [Sistema Interamericano de Derechos Humanos] como una cuarta instancia”, la cual será analizada a continuación.

A. Alegatos de las partes y de la Comisión

17. El **Estado** alegó que la intención de la presunta víctima es utilizar el Sistema Interamericano “como una jurisdicción de alzada”, pues su reclamación internacional “se sustenta básicamente en la inconformidad con las decisiones adoptadas” por las instancias nacionales en los ámbitos administrativo y constitucional, incluidas la resolución del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, las sentencias dictadas en los procesos de amparo constitucional y de acción de protección y el fallo expedido en la acción de inconstitucionalidad. Señaló que los alegatos presentados por la representación de la presunta víctima “claramente demuestran el cuestionamiento a la apreciación probatoria realizada por las autoridades jurisdiccionales nacionales”, así como respecto de “la aplicación del derecho interno en relación [con] la apreciación de las normas empleadas para la imposición de la sanción administrativa”. Agregó que el simple descontento de la parte interesada con lo decidido a nivel interno no faculta a la Corte para revisar tales providencias al no ser un tribunal de alzada. Solicitó acoger la excepción preliminar opuesta.

18. La **Comisión** indicó que, a diferencia de lo argumentado por el Estado, la presunta víctima no ha invocado una “mera inconformidad” con las decisiones del fuero interno, sino que ha alegado distintas violaciones a derechos humanos en el trámite del proceso disciplinario al que fue sometido y que determinó su destitución de la Policía Nacional. Señaló que no es intención de la presunta víctima ni de la propia Comisión que la Corte revise los fallos dictados por las autoridades nacionales, sino que se declaren las violaciones cometidas, lo que “debe dilucidarse en el fondo”. Solicitó que se desestime la excepción preliminar. El **representante**, por su parte, presentó en forma extemporánea sus observaciones.

B. Consideraciones de la Corte

19. La Corte ha señalado que la determinación sobre si las actuaciones de órganos judiciales constituyen una violación de las obligaciones internacionales del Estado, puede conducir a que deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos. Lo anterior, a fin de establecer su compatibilidad con la Convención Americana⁹. En consecuencia, este Tribunal no es una cuarta instancia de revisión judicial, en la medida en que analiza la conformidad de las decisiones judiciales internas con la Convención Americana y no de acuerdo con el derecho interno. En el presente caso, la Corte constata que tanto la Comisión como el representante han presentado alegatos de violaciones a derechos consagrados en la Convención Americana, supuestamente perpetradas por el Estado, relacionadas específicamente con los procesos internos. Así, la jurisprudencia reiterada de la Corte señala que la determinación de si las

⁹ Cfr. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 222, y *Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2021. Serie C No. 447, párr. 38.

actuaciones de órganos judiciales constituyen o no una violación de las obligaciones internacionales del Estado, puede conducir a que la Corte deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos para establecer su compatibilidad con la Convención Americana¹⁰. En esta medida se hace imprescindible analizar las resoluciones dictadas por las distintas autoridades jurisdiccionales, a fin de determinar su consonancia con las obligaciones internacionales del Estado. En virtud de lo anterior, la excepción preliminar opuesta queda sin lugar.

V PRUEBA

A. Admisibilidad de la prueba documental

20. La Corte recibió diversos documentos presentados como prueba por la Comisión y las partes junto con sus escritos principales (*supra* párrs. 4, 7 y 8). Como en otros casos, son admitidos aquellos documentos presentados oportunamente (artículo 57 del Reglamento)¹¹ por las partes y la Comisión, cuya admisibilidad no fue controvertida ni objetada, ni cuya autenticidad fue puesta en duda¹².

21. Por otro lado, el Estado y el representante remitieron, junto a sus correspondientes alegatos finales escritos, un conjunto de documentos en atención a los requerimientos efectuados por la Presidencia, con fundamento en el artículo 58.b del Reglamento (*supra* párr. 11), por lo que son admitidos¹³. Asimismo, el representante, mediante escritos de 29 de junio y 20 de julio de 2022, remitió documentación en respuesta al requerimiento de 10 de junio del mismo año, la que también es admitida¹⁴.

22. Ahora bien, tanto el Estado como el representante enviaron, junto a sus alegatos finales escritos, otros documentos que no corresponden a los requerimientos efectuados por la Presidencia. En tal sentido, la Corte reitera que no es admisible la prueba remitida fuera de las debidas oportunidades procesales, salvo cuando se configuren las excepciones establecidas en el artículo 57.2 del Reglamento, a saber: fuerza mayor, impedimento grave o si se tratare de un

¹⁰ Cfr. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*, *supra*, párr. 222, y *Caso Digna Ochoa y familiares Vs. México*, *supra*, párr. 38.

¹¹ La prueba documental puede ser presentada, en general y de conformidad con el artículo 57.2 del Reglamento, junto con los escritos de sometimiento del caso, de solicitudes y argumentos o de contestación, según corresponda, y no es admisible la prueba remitida fuera de esas oportunidades procesales, salvo en las excepciones establecidas en el referido artículo 57.2 del Reglamento (a saber, fuerza mayor, impedimento grave) o si se tratara de un hecho superviniente, es decir, ocurrido con posterioridad a los citados momentos procesales.

¹² Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 140, y *Caso Pavez Pavez Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de febrero de 2022. Serie C No. 449, párr. 14.

¹³ Se trata de los documentos siguientes: a) remitidos por el Estado: i) Ley de Personal de la Policía Nacional, publicada en el Suplemento de Registro Oficial 378 de 7 de agosto de 1998, derogada el 21 de junio de 2017; ii) Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, publicado en el Suplemento de Registro Oficial No. 378 de 28 de septiembre de 1998, derogado el 21 de junio de 2017, y iii) Código Orgánico de las entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, publicado en el Suplemento de Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017, y b) remitidos por el representante: i) Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, vigente desde el 7 de agosto de 1998; ii) Ley de Personal de la Policía Nacional, publicada en el Suplemento de Registro Oficial 378 de 7 de agosto de 1998, y iii) Código Orgánico de las entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, publicado en el Suplemento de Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.

¹⁴ Se trata de los documentos siguientes: a) oficio No. PN-DNTH-ARCH-2022-571-O de 21 de junio de 2022 suscrito por el Jefe de la Sección Archivo Central de la Dirección Nacional de Talento Humano de la Policía Nacional del Ecuador, y b) Resolución No. 154-III-99-Sala del Tribunal Constitucional, Tercera Sala, dictada el 28 de octubre de 1999, caso No. 352-99-AA. En cuanto al siguiente documento, se advierte que fue incorporado oportunamente como prueba al proceso: Resolución de 5 de agosto de 1998, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, caso No. 31-98-RA.

hecho ocurrido con posterioridad a los citados momentos procesales¹⁵. En consecuencia, son inadmisibles, por extemporáneos, aquellos documentos remitidos al momento de presentación de los referidos alegatos finales escritos¹⁶.

B. Admisibilidad de las declaraciones y de la prueba pericial

23. La Corte estima pertinente admitir las declaraciones rendidas ante fedatario público¹⁷ y en audiencia pública¹⁸ en la medida en que se ajusten al objeto definido por la Presidencia en la Resolución mediante la cual se ordenó su recepción, y al objeto del presente caso¹⁹.

VI HECHOS

24. Los hechos del presente caso serán determinados por la Corte con base en el marco fáctico presentado por la Comisión, los alegatos de las partes y las pruebas aportadas. De esa cuenta, para su mejor comprensión, estos serán determinados en el siguiente orden: a) marco normativo relevante; b) procedimiento disciplinario tramitado contra el señor Víctor Henry Mina Cuero, y c) mecanismos de impugnación promovidos por el señor Mina Cuero.

A. Marco normativo relevante

25. El Código Penal de la Policía Civil Nacional regulaba, en lo pertinente:

Artículo 1. Para los efectos de este Código son infracciones los actos imputables sancionados por este Código y por el Reglamento Disciplinario de la Policía Civil Nacional, y se dividen en delitos y faltas disciplinarias, según la naturaleza de los hechos y las sanciones peculiares a cada uno de estos.

Artículo 3. Falta disciplinaria es toda acción u omisión imputable, cometida por un individuo perteneciente a la Policía Civil Nacional, en servicio activo, o en situación transitoria, que no esté calificada como delito, y que sea reprimida con una sanción prevista en este Código o en el Reglamento Disciplinario de la

¹⁵ Cfr. *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C No. 237, párr. 17, y *Caso Deras García y otros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de agosto de 2022. Serie C No. 462, párr. 26.

¹⁶ Se trata de los siguientes documentos: a) remitidos por el Estado: i) copia de seis procesos judiciales tramitados ante la jurisdicción contencioso administrativa contra actos administrativos de destitución o de baja de miembros de la Policía Nacional; ii) copia de ocho procesos judiciales instados ante la jurisdicción contencioso administrativa contra actos administrativos de disciplina de miembros de las Fuerzas Armadas, y iii) oficio No. 2022-324-IGEN-OF-D de 13 de abril de 2022, referido al criterio jurídico No. 2022-418-JURID-IGEN-CJ-D de 13 de abril de 2022, suscrito por el Jefe de Asesoría Jurídica de la Inspectoría General de la Policía Nacional del Ecuador, y b) remitidos por el representante: i) Resolución del Tribunal de Disciplina de 13 de septiembre de 1996; ii) Resolución del Tribunal de Disciplina de 13 de enero de 1999; iii) Orden General No. 21, dictada por el Comandante General de la Policía Nacional el 1 de febrero de 1999; iv) Resolución No. 007-2000-NP del Tribunal Constitucional, aprobada en sesión del 12 de enero de 2000, caso No. 352-99-AA; v) Sentencia No. 4-13-IA/20 del Tribunal Constitucional, dictada el 2 de diciembre de 2020, caso No. 4-13-IA; vi) Resolución de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Guayas de 29 de junio de 2021, juicio No. 09574-2021-00165; vii) Nota de prensa publicada en el periódico "Plan V" el 8 de diciembre de 2021, titulada "El retorno del General Víctor Araus pone en evidencia conflictos en la cúpula policial", disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/politica/el-retorno-del-general-victor-araus-pone-evidencia-conflictos-la-cupula-policial>, y viii) oficio No. I-OF-2019-604-DP-AP-ISSPOL de 6 de noviembre de 2019, suscrito por el Jefe de la Sección de Aportes del Instituto del Instituto de la Seguridad Social de la Policía Nacional. En cuanto a los siguientes documentos, se advierte que fueron incorporados oportunamente como prueba al proceso: i) Hoja de vida de Víctor Henry Mina Cuero, extendida por la Dirección de Personal de la Policía Nacional del Ecuador el 29 de mayo de 2003; ii) Sentencia de 23 de septiembre de 1994, dictada por la Corte Superior de Babahoyo, causa identificada como Instancia Penal No. 39-94; iii) Resolución de 5 de agosto de 1998, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, caso No. 31-98-RA, y iv) Resolución No. 007-2000-NP del Tribunal Constitucional, aprobada en sesión del 12 de enero de 2000, caso No. 352-99-AA.

¹⁷ La Corte recibió la declaración rendida ante fedatario público de Jenniffer Yomaira Holguín Méndoz (expediente de prueba, tomo V, *affidávits*, folios 1882 a 1890).

¹⁸ En audiencia pública, la Corte escuchó la declaración de Víctor Henry Mina Cuero y se recibió el peritaje de Hernán Víctor Gullco.

¹⁹ Los objetos de las declaraciones se encuentran establecidos en la Resolución del Presidente de la Corte de 11 de febrero de 2022.

Institución²⁰.

26. El Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional disponía, en lo pertinente:

Artículo 17. La competencia para el juzgamiento y sanción de faltas de tercera clase, corresponde exclusivamente al Tribunal de Disciplina, acorde con las normas establecidas en este mismo Reglamento.

Artículo 30. Para los mismos efectos de graduación de la sanción disciplinaria, son circunstancias agravantes: [...] c) Que el hecho se haya ejecutado en presencia del personal, de tal manera que pueda considerarse como mal ejemplo en el mantenimiento del orden y de la disciplina; d) El ser reincidente en el cometimiento de faltas en relación al tiempo y a la gravedad; [...] y, m) Cualquier otra circunstancia que a juicio del superior aumente la gravedad de la falta o haga presumir la peligrosidad del sancionado.

Artículo 32. La destitución o baja consiste en la privación de la calidad de Policía Nacional, en servicio activo.

Artículo 44. Para la graduación de las penas, el que las imponga tomará en cuenta las circunstancias agravantes o atenuantes que acompañan al hecho, de este modo: Si hubiere dos o más agravantes, el máximo; e, [y] si hubiere dos o más atenuantes y ninguna agravante, el mínimo.

Artículo 63. Quienes incurran en faltas atentatorias o de tercera clase serán sancionados con destitución o baja, arresto de 30 a 60 días, o fa[j]ina de 21 a 30 días, o represión severa. Las faltas de tercera clase serán de exclusiva competencia del Tribunal de Disciplina.

Artículo 64. Constituye faltas atentatorias o de tercer[a] clase: [...] 5. Los que ejecutaren cualquier acto que revele falta de consideración y respeto al superior, dentro o fuera del servicio; [...] 26. Realizar actos de manifiesta violencia o indisciplina contra un superior siempre que el hecho no constituya delito; [...].

Artículo 84. Se podrá reclamar de las sanciones impuestas por faltas, excepto de las impuestas en sentencia del Tribunal de Disciplina o en orden del Presidente de la República²¹.

27. La Ley de Personal de la Policía Nacional establecía, en lo pertinente:

Artículo 55. Se podrá apelar de las Resoluciones dictadas por los respectivos Consejos. Para este efecto constituyen órganos de apelación el Consejo de Generales, en cuanto a las Resoluciones del Consejo Superior, y el Consejo Superior en cuanto a las Resoluciones del Consejo de Clases y Policías. Los Oficiales Generales y Superiores podrán plantear la reconsideración ante el mismo Consejo. Recurso de apelación que se interpondrá en el término de quince días de notificada la Resolución por el correspondiente Consejo, la cual causará ejecutoria.

Artículo 65. La baja, es el acto administrativo ordenado por autoridad competente, mediante el cual se dispone la separación de un miembro de la institución policial, colocándole en servicio pasivo. [...]

Artículo 66. El personal policial será dado de baja por una de las siguientes causas: [...] 10. Por sentencia del Tribunal de Disciplina para Clases y Policías; [...].

Artículo 67. El personal policial que considere que fue colocado en transitoria o dado de baja ilegalmente, podrá apelar ante el Consejo respectivo en la forma establecida en el artículo 55 de esta Ley, dentro de los 30 días subsiguientes a la publicación del Decreto, Acuerdo o Resolución en la Orden General correspondiente. Los Consejos deberán resolver estos reclamos en el plazo de 30 días²².

²⁰ Cfr. Código Penal de la Policía Civil Nacional, publicado el 20 de agosto de 1960, y derogado por la Ley s/n, publicada el 26 de mayo de 2010 (disponible en: https://www.ethnodata.org/media/filer_public/89/e9/89e9383c-a781-4131-b4cb-1f9b0d4d2f0d/1960_codigo_penal_policia_nacional.pdf).

²¹ Cfr. Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, Acuerdo No. 1070 del Ministerio de Gobierno y Policía, publicado el 28 de septiembre de 1998, y derogado por el Acuerdo No. 8010 del Ministerio del Interior, publicado el 7 de febrero de 2017 (expediente de prueba, tomo II, trámite ante la Comisión, anexo al escrito del Estado de 22 de marzo de 2010, folios 758 a 769). El artículo 84 del Reglamento fue reformado mediante Acuerdo Ministerial No. 2626, publicado el 2 de julio de 2012 (disponible en: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/03/REGLAMENTO-DE-DISCIPLINA-DE-LA-POLICIA-NACIONAL.pdf>), en la forma siguiente: "Las sanciones impuestas por resolución del Tribunal de Disciplina serán objeto de recurso de apelación ante los Consejos respectivos, dentro del término de 3 días. La resolución que expidan los organismos superiores respecto a los reclamos, causará ejecutoria" (disponible en: <https://www.policia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/03/Acuerdo-Ministerial-8010-REGLAMENTO-DE-DISCIPLINA.pdf>).

²² Cfr. Ley de Personal de la Policía Nacional, Ley No. 123 (disponible en: <https://vlex.ec/vid/ley-123-ley-personal-643461641>).

B. Procedimiento disciplinario tramitado contra el señor Víctor Henry Mina Cuero

B.1. Período de servicio del señor Mina Cuero en la Policía Nacional del Ecuador

28. El señor Víctor Henry Mina Cuero nació el 20 de agosto de 1973 en el cantón Quinindé, provincia de Esmeraldas, Ecuador. Prestó sus servicios en la Policía Nacional del Ecuador (en adelante también "Policía Nacional") durante el periodo comprendido entre el 1 de abril de 1993 y el 25 de octubre de 2000²³.

B.2. Hechos previos al inicio del procedimiento disciplinario

29. El 15 de septiembre de 2000 agentes del Comando Provincial Esmeraldas No. 14 de la Policía Nacional emitieron un parte policial en el cual ponían en conocimiento de la autoridad superior un suceso ocurrido en la localidad de Quinindé. Para el efecto, los agentes informaron, *inter alia*, lo siguiente:

[Fue] recibid[a] una llamada telefónica de la Sra. Rosa Velasco la cual manifestaba que su sobrina Micaela Velasco estaba siendo maltratada física y ver[b]almente por su exco[nv]iviente, y que también había estado disparando para amedrentarla. [...] [L]egamos al lugar y pudimos constatar que se trataba del Sr. Policía V[íctor] H[enry] M[ina] C[uero], qui[e]n se encontraba en estado [e]t[í]lico, dentro de un domicilio, y al ver la pr[e]sencia policial comenz[ó] a insultarnos, con [e]p[í]tetos por dem[ás] descomedidos, y una serie de insultos en contra de todos los que acudimos al auxilio tratándonos de ["Policías brancos"] y queriendo salir con la clara intención de lincharnos[,] pero fue detenidos por sus familiares, además supo manifestar que al Policía que le hacía parte [é]l lo mataba, que no le importaba [...] po[r]que [é]l ya había sido dado de baja dos veces y reincorporado²⁴.

30. El 16 de septiembre de 2000 fue remitido otro parte al Jefe del Servicio Rural Esmeraldas No. 14, mediante el cual se le informaba que, "dando cumplimiento a su disposición verbal", se había "procedi[do] a retirar[le] el arma" al agente Víctor Henry Mina Cuero, "para las respectivas investigaciones, en torno a la denuncia verbal presentada por la señora M[icaela] V[elasco]"²⁵.

B.3. Investigación de lo ocurrido

31. La Policía Nacional, por medio de la Dirección Nacional de la Policía Judicial, dio inicio a la investigación con relación a los hechos. Para el efecto, dentro de las diligencias practicadas, se tomó la declaración del señor Mina Cuero, así como de los cuatro agentes que suscribieron el parte policial de 15 de septiembre de 2000, y del agente que emitió el parte del 16 de septiembre el mismo año. De igual forma, fue entrevistada la señora Rosa Velasco²⁶.

32. El señor Víctor Henry Mina Cuero rindió su declaración el 18 de septiembre de 2000. En

²³ Cfr. Hoja de vida de Víctor Henry Mina Cuero, extendida por la Dirección de Personal de la Policía Nacional del Ecuador el 29 de mayo de 2003 (expediente de prueba, tomo I, anexo 1 al Informe de Fondo, folios 6 y 7), y tarjeta de datos personales de Víctor Henry Mina Cuero, correspondiente a la Policía Nacional del Ecuador (expediente de prueba, tomo II, trámite ante la Comisión, folios 128 y 129).

²⁴ Cfr. Parte policial de 15 de septiembre de 2000 (expediente de prueba, tomo I, anexo 2 al Informe de Fondo, folio 10).

²⁵ Cfr. Parte policial de 16 de septiembre de 2000 (expediente de prueba, tomo IV, anexo 1.2 al escrito de contestación, folio 1696).

²⁶ Cfr. Declaración de Rosa Eloísa Velasco Quiñonez, rendida ante la Policía Nacional el 16 de septiembre de 2000 (expediente de prueba, tomo I, anexo 3 al Informe de Fondo, folio 12); memorándum de 19 de septiembre de 2000, por el cual el Comandante Provincial de la Policía Nacional instruyó al Jefe de la Policía Judicial del Distrito Rural Quinindé para que se efectuara la investigación correspondiente (expediente de prueba, tomo I, anexo 6 al Informe de Fondo, folio 28), e informe policial de investigación, suscrito por el Subjefe de la Policía Judicial de Quinindé el 20 de septiembre de 2002 (expediente de prueba, tomo I, anexo 5.1 al Informe de Fondo, folios 18 a 21).

la diligencia, además del investigador de la Policía Judicial, se encontraba presente un fiscal del Ministerio Público. Para el efecto, el señor Mina Cuero relató, entre otras cuestiones, que había recibido una llamada de la señora Micaela Velasco, quien le informó que su hija se encontraba enferma, por lo que se trasladó a la localidad de Quinindé. Al llegar a la residencia de la señora Velasco, fue recibido por una tía de esta “con golpes”, por lo que optó por retirarse. Con posterioridad, los agentes acudieron a su domicilio, pero él “[s]e neg[ó] a salir”. Ante preguntas formuladas, indicó que “[no] h[abía] maltratado ni física ni verbalmente” a la señora Micaela Velasco, que el día de los hechos se encontraba “franco” (exento de servicio), con autorización superior, y que no portaba arma ni se encontraba en estado etílico. Agregó que había llamado a los agentes que acudieron a su domicilio “[policías broncos]”²⁷, al ser “un término que se [...] utiliza en el ámbito policial”²⁸.

33. Los agentes policiales reiteraron, en términos generales, los hechos informados en los correspondientes partes policiales²⁹.

34. La Dirección Nacional de la Policía Judicial, el 20 de septiembre de 2002, rindió el informe de la investigación efectuada, en el cual concluyó lo siguiente:

Que efectivamente el señor Policía V[íctor] H[enry] M[ina] C[uero] había protagonizado un escándalo en el domicilio de la señora R[osa] V[elasco] Q[uiñonez], agrediendo física y verbalmente a su e[xc]onviente M[icaela] V[elasco] [...], el mismo [...] había procedido a agredir verbalmente a sus superiores jerárquicos en circunstancias que había sido llamado la atención de su proceder a quienes les había dirigido epítetos impropios en un miembro [p]olicial. [...] Que [...] no se encontraba franco como él lo manifestó en su declaración, ya que [...] se lo estaba pasando como subsiste desde el día 13 de [s]eptiembre de 2000 [sic] [...]. [...] Que [...] es reincidente en el cometimiento de esta clase de faltas disciplinarias, ya que según se conoce ha sido en ocasiones anteriores dado de baja de las filas [p]oliciales y reincorporado³⁰.

B.4. Trámite del procedimiento disciplinario y Resolución del Tribunal de Disciplina

35. El 17 de octubre de 2000 el Comandante del Primer Distrito de la Policía Nacional, mediante memorándum No. 2000-1602-CPD-SS, dispuso la conformación del Tribunal de Disciplina que “conocer[ía], juzgar[ía] y sancionar[ía] las faltas disciplinarias atribuidas” al señor Mina Cuero. Para el efecto, dispuso que la audiencia correspondiente se llevaría a cabo el 25 de octubre de 2000, a las 11:00 horas³¹.

36. La Corte no cuenta con información respecto a la notificación al señor Víctor Henry Mina Cuero de la decisión de conformar el Tribunal de Disciplina, así como de la fecha y hora dispuestas para el desarrollo de la audiencia.

²⁷ En su declaración ante esta Corte, la presunta víctima señaló que utilizó dichos términos para referirse a los agentes policiales. Ante la pregunta sobre el significado de dicha expresión, el señor Mina Cuero indicó que “es un término policial que se le dice el superior al inferior jerárquico, pero no es un término discriminatorio ni insultativo [sic]”, y que significa “policía nuevo” o “tú eres menos antiguo que [yo]”. *Cfr.* Declaración de Víctor Henry Mina Cuero, rendida en audiencia pública ante esta Corte.

²⁸ *Cfr.* Declaración de Víctor Henry Mina Cuero, rendida ante la Policía Nacional el 18 de septiembre de 2000 (expediente de prueba, tomo I, anexo 4 al Informe de Fondo, folios 14 a 16).

²⁹ *Cfr.* Declaración de Jacinto Sandro González Cabezas, rendida ante la Policía Nacional el 18 de septiembre de 2000, que consta en las actuaciones del expediente tramitado ante el Tribunal de Disciplina (expediente de prueba, tomo III, anexo 1 al escrito de solicitudes y argumentos, folio 1624); declaración de Gustavo George López Cajamarca, rendida ante la Policía Nacional el 19 de septiembre de 2000 (expediente de prueba, tomo I, anexo 5.2 al Informe de Fondo, folio 24); declaración de Jorge Washington Guajan Miranda, rendida ante la Policía Nacional el 20 de septiembre de 2000 (expediente de prueba, tomo I, anexo 7 al Informe de Fondo, folio 30); declaración de Willian Orlando Acurio Rojas, rendida ante la Policía Nacional el 20 de septiembre de 2000 (expediente de prueba, tomo I, anexo 8 al Informe de Fondo, folio 32), y declaración de Richard Fredy Ochoa Calle, rendida ante la Policía Nacional el 20 de septiembre de 2000 (expediente de prueba, tomo I, anexo 9 al Informe de Fondo, folios 34 y 35).

³⁰ *Cfr.* Informe policial de investigación, suscrito por el Subjefe de la Policía Judicial de Quinindé el 20 de septiembre de 2000 (expediente de prueba, tomo I, anexo 5.1 al Informe de Fondo, folios 20 y 21).

³¹ *Cfr.* Memorándum No. 2000-1602-CPD-SS de 17 de octubre de 2000, suscrito por el Comandante del Primer Distrito de la Policía Nacional (expediente de prueba, tomo I, anexo 11 al Informe de Fondo, folio 44).

37. El 25 de octubre de 2000 se desarrolló la audiencia ante el Tribunal de Disciplina en las instalaciones del "Casino del Comando Provincial de Policía 'Esmeraldas' No. 14". A dicha audiencia compareció el señor Mina Cuero con el auxilio de un abogado defensor que había contratado. Al inicio de la audiencia, la Secretaria del Tribunal "d[io] lectura [a] la documentación que sirv[ió] de antecedent[e]" al procedimiento, incluidos el memorándum No. 2000-1602-CPD-SS de 17 de octubre de 2000, los "[p]artes [i]nformativos [...] de fechas 15 y 16 d[e] septiembre de 2000", y el "[i]nforme [i]nvestigativo [...] de fecha 20 de septiembre del 2000" (*supra* párr. 29, 30, 34 y 35)³².

38. Durante la audiencia, el Subjefe de la Policía Judicial que suscribió el respectivo informe de investigación, ratificó el contenido de dicho documento. De igual forma, tres de los agentes de Policía que emitieron el parte policial del 15 de septiembre de 2000 reiteraron lo informado en su oportunidad con relación a lo sucedido en esa fecha. También el agente que suscribió el parte policial del 16 de septiembre de 2000 ratificó lo informado por medio de dicho documento. Asimismo, compareció la prima del señor Henry Mina Cuero; al respecto, el Presidente del Tribunal de Disciplina, con base en el artículo 27 del Código de Procedimiento Penal de la Policía Civil Nacional³³, decidió "prescind[ir]" de la declaración de la persona referida. Por su parte, al rendir su declaración, el señor Mina Cuero señaló que lo manifestado por los agentes policiales "carec[ía] de sustento legal", a la vez que "reconoc[ió] haber dicho [...] '[p]olicías broncos' a [sus] compañeros"³⁴.

39. A continuación, el Presidente del Tribunal de Disciplina ordenó que se diera lectura a la "[t]arjeta de [v]ida [p]rofesional" del señor Mina Cuero, en los términos siguientes:

V[íctor] H[enry] M[ina] C[ue]ro, quien ha ingresado a la [i]nstitución en calidad de Policía Profesional el [1] de abril de 1993, registra en su trayectoria profesional, cuatro sanciones disciplinarias, con un total de 74 días un arresto superior. Además[,] registra no haber sido calificado para el ascenso al inmediato grado superior, por no reunir las exigencias de los [a]rt[í]culos 68 y 81 de la Ley de Personal en vigencia, registra un juicio penal por muerte, el mismo que se ha dictado [s]obreseimiento [p]rovisional[.] Registra haber sido dado de baja por Sentencia del Tribunal de Disciplina y de las cuales se ha reincorporado por Resolución del Tribunal Constitucional³⁵.

40. Cuando le fue conferida la palabra el abogado designado por el señor Mina Cuero para ejercer su defensa, señaló, entre otras cuestiones, que la declaración del agente policial sometido a procedimiento disciplinario "no ha[bía] sido rendida con la presencia de un [a]bogado [d]efensor, con lo que se ha[bía] violentado la Constitución del Estado, y por lo tanto el [i]nforme [i]nvestigativo carec[ía] de validez"³⁶.

41. Así, al término de la referida audiencia, el Tribunal de Disciplina dictó su Resolución, en la que, *inter alia*, señaló lo siguiente:

Ante el juicio de valor de la prueba actuada, que realiza el [...] Tribunal de Disciplina, se determina que [...] [e]l señor Policía Nacional el día 15 de septiembre del 2000, se había trasladado desde la provincia de Loja, hasta la ciudad de Quinde [sic], por cuanto había recibido una llamada de su conviviente la señora Micaela Velasco, en la que indicaba que su hija se encontraba enferma, optando por trasladarse al domicilio de

³² Cfr. Acta de audiencia y Resolución de 25 de octubre de 2000 del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional (expediente de prueba, tomo I, anexo 12 al Informe de Fondo, folios 46 a 51).

³³ Artículo 27 del Código de Procedimiento Penal de la Policía Civil Nacional, publicado el 20 de agosto de 1960 (disponible en: <https://docs.ecuador.justia.com/nacionales/codigos/codigo-penal-de-la-policia-nacional.pdf>): "No pueden ser testigos los indiciados como coautores, cómplices o encubridores de la infracción que se juzga, ni su cónyuge, ni sus parientes dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad [...]"

³⁴ Cfr. Acta de audiencia y Resolución de 25 de octubre de 2000 del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional (expediente de prueba, tomo I, anexo 12 al Informe de Fondo, folios 47 a 49).

³⁵ Cfr. Acta de audiencia y Resolución de 25 de octubre de 2000 del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional (expediente de prueba, tomo I, anexo 12 al Informe de Fondo, folio 49).

³⁶ Cfr. Acta de audiencia y Resolución de 25 de octubre de 2000 del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional (expediente de prueba, tomo I, anexo 12 al Informe de Fondo, folio 49).

[e]sta, pero que había sido recibido por un familiar de ella, quien le había agredido verbal y físicamente, habiendo optado por retirarse a su domicilio y que posteriormente habían llegado [m]iembros [p]oliciales, ante lo cual, había optado por no salir del mismo, manifestándoles que era unos [p]olicías broncos todo esto conforme a su declaración rendida en esta [a]udiencia [...]. Este Tribunal de Disciplina ha llegado a la convicción de que la Policía Nacional, por su condición de [i]nstitución organizada bajo un sistema jerárquico disciplinado, requiere de sus miembros una consciente y severa disciplina, que se manifiesta en el fiel cumplimiento del deber y respeto a la jerarquía, la relación entre superiores y subalternos se fundamenta en el respeto mutuo. La subordinación y respeto disciplinario se observará aún fuera de los actos del servicio, precepto que en el presente caso, no ha sido observado ni cumplido por parte del señor Policía Nacional Víctor Henry Mina Cuero, quien con su accionar se ha encuadrado en lo dispuesto por el [a]rtículo 64[,] [num]eral[es] 5 y 26[,] del Reglamento Disciplinario [i]nstitucional, estando presentes las circunstancias agravantes señaladas por el [a]rtículo 30[,] letras c), d) y m)[,] del antes citado [c]uerpo de Ley [sic], por lo que [administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley], este [...] Tribunal de Disciplina impone al señor Policía Nacional [...] la sanción de [destitución o baja de las filas policiales], conforme lo establece los [a]rtículos 32, 63 y 64 del Reglamento antes invocado, y en estricta aplicación del [a]rtículo 44 inciso 2o. del tantas veces mencionado Reglamento de Disciplina Policial³⁷.

42. Con posterioridad a la audiencia, el abogado MQ declaró ante notario público que “[había] ped[ido] la postergación de [l]a [a]udiencia, para poder inteligenciar[s]e de cuanto existía en el expediente, pedido que no fue acogido por el [P]residente [del Tribunal de Disciplina], y la audiencia se llev[ó] a cabo”³⁸. Los hechos anteriores no aparecen consignados en el acta de la audiencia correspondiente.

B.5. Sobre las actuaciones registradas en la tarjeta de vida profesional del señor Mina Cuero

43. Según la hoja de vida del señor Víctor Henry Mina Cuero, extendida por la Dirección de Personal de la Policía Nacional del Ecuador, previo a la sanción de destitución dispuesta el 25 de octubre de 2000, le fueron impuestas las sanciones siguientes: a) el 10 de marzo de 1994, arresto de 720 horas; b) el 3 de noviembre de 1998, aislamiento de 216 horas; c) el 19 de julio de 2000, arresto de 480 horas, y d) el 21 de septiembre de 2000, “fagina” de 360 horas.

44. En la misma hoja de vida se registraron los procesos judiciales siguientes: a) juicio “[por] muerte [de] menor [de edad]”, de fecha 2 de diciembre de 1994”, y b) juicio “[por] muerte de menor [de edad]” de fecha 4 de junio de 1996³⁹.

45. Por otro lado, según fue informada la Corte, mediante Resolución del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional del 13 de septiembre de 1996, le fue impuesta al señor Mina Cuero la sanción de destitución por la comisión de una falta disciplinaria. En virtud de un recurso de amparo promovido por la presunta víctima, el Tribunal Constitucional dictó la Resolución de 5 de agosto de 1998, por la que acogió la acción promovida y dispuso “su reintegro a las filas policiales, con todos sus derechos”⁴⁰.

46. Asimismo, el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional dictó la Resolución del 13 de enero de 1999, por la que “se le dio de baja” de la institución policial. Ante ello, la presunta víctima promovió demanda de inconstitucionalidad, la que fue acogida por el Tribunal Constitucional mediante Resolución aprobada el 12 de enero de 2000, en la que dispuso

³⁷ Cfr. Acta de audiencia y Resolución de 25 de octubre de 2000 del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional (expediente de prueba, tomo I, anexo 12 al Informe de Fondo, folio 50).

³⁸ Cfr. Declaración de 25 de mayo de 2020, rendida ante notario público por Milton Severiano Quiñonez Quiñonez (expediente de prueba, tomo I, anexo 14 al Informe de Fondo, folios 57 y 58).

³⁹ Cfr. Hoja de vida de Víctor Henry Mina Cuero, extendida por la Dirección de Personal de la Policía Nacional del Ecuador el 29 de mayo de 2003 (expediente de prueba, tomo I, anexo 1 al Informe de Fondo, folios 6 y 7),

⁴⁰ Cfr. Resolución de 5 de agosto de 1998, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, caso No. 31-98-RA (expediente de prueba, tomo I, anexo 16 al Informe de Fondo, folios 64 a 68). Para el efecto, el Tribunal Constitucional consideró, entre otras cuestiones, que la conducta atribuida al señor Mina Cuero fue cometida mientras se encontraba de vacaciones, “lapso durante el cual se encontraba liberado de la disciplina policial”.

“revocar” la decisión que impuso la referida sanción⁴¹.

47. Por su parte, en cuanto al “juicio penal [...] por [la] muerte” de una persona menor de edad al que fue sometido el señor Mina Cuero, el 9 de diciembre de 1993 el Juzgado Séptimo de lo Penal de Los Ríos “sobreseyó provisionalmente el proceso”, sobreseimiento confirmado por la Primera Sala de la Corte Superior de Babahoyo el 23 de septiembre de 1994⁴².

B.6. Ejecución de la decisión del Tribunal de Disciplina

48. El 10 de noviembre de 2000 el Comandante General de la Policía Nacional dictó la Orden General No. 216, en la que incluyó la Resolución No. 2000-402-C-CG-B, mediante la cual dispuso “[d]ar de baja de las filas [p]oliciales con fecha 25 de octubre de 2000” al señor Víctor Henry Mina Cuero, “por Sentencia del Tribunal de Disciplina”⁴³.

C. Mecanismos de impugnación promovidos por el señor Mina Cuero

49. La presunta víctima no promovió recursos específicos en el trámite del procedimiento administrativo disciplinario, sino que instó acciones judiciales conforme a la Constitución de 1998 y, posteriormente, conforme a la Constitución vigente desde 2008.

C.1. Recurso de amparo

50. El 15 de diciembre de 2000 el señor Mina Cuero promovió “[r]ecurso de [a]mparo [c]onstitucional” contra la Resolución del Tribunal de Disciplina que le impuso la sanción de destitución. Para el efecto, formuló, *inter alia*, las alegaciones siguientes: a) “[s]e [l]e tomó la declaración indagatoria en el proceso investigativo sin la presencia d[e] abogado defensor”; b) “[s]e [l]e deslindó de [su] [j]uez natural”, pues “el día de los supuestos hechos no estaba en actos de servicio”, por lo que el asunto era de competencia de la justicia ordinaria; c) “[j]amás se [l]e comprobó de lo que se [l]e acusaba, conculcando así [su] estabilidad laboral”, y d) fueron inobservados sus derechos a la presunción de inocencia y a la defensa⁴⁴.

51. El 18 de diciembre de 2000, durante el trámite del proceso constitucional, el Juzgado Tercero de lo Civil de Esmeraldas señaló, para la realización de la audiencia correspondiente, el 22 de diciembre del mismo año, a las 9:00 horas⁴⁵. El 22 de diciembre de 2000, el señor Mina Cuero informó que “por razones de fuerza mayor” no podría asistir a la audiencia programada, por lo que solicitó “señalar nuevo día y hora” para el efecto⁴⁶. Ante ello, el 9 de enero de 2001 el órgano jurisdiccional señaló, para el 12 de enero del mismo año, a las 9:00 horas, la realización de la “diligencia de audiencia”⁴⁷. Así, en la nueva fecha señalada, 12 de

⁴¹ Cfr. Publicación del Registro Oficial del 27 de enero de 2000, que incluyó la Resolución No. 007-2000-NP del Tribunal Constitucional, aprobada en sesión del 12 de enero de 2000, caso No. 352-99-AA (expediente de prueba, tomo I, anexo 17 al Informe de Fondo, folios 71 y 72). En su decisión, el Tribunal Constitucional consideró que, “al momento de la comisión de los hechos”, el señor Mina Cuero “no tenía funciones de policía, ni p[odían] considerarse como actos de servicio”.

⁴² Cfr. Sentencia de 23 de septiembre de 1994, dictada por la Corte Superior de Babahoyo, causa identificada como Instancia Penal No. 39-94 (expediente de prueba, tomo I, anexo 15 al Informe de Fondo, folios 60 a 62).

⁴³ Cfr. Orden General No. 216, dictada por el Comandante General de la Policía Nacional el 10 de noviembre de 2000 (expediente de prueba, tomo I, anexo 18 al Informe de Fondo, folios 79 y 80).

⁴⁴ Cfr. Escrito presentado el 15 de diciembre de 2000 por Víctor Henry Mina Cuero, mediante el cual promovió recurso de amparo constitucional (expediente de prueba, tomo I, anexo 19 al Informe de Fondo, folios 84 a 89).

⁴⁵ Cfr. Providencia de 18 de diciembre de 2000, dictada por el Juzgado Tercero de lo Civil de Esmeraldas, causa No. 12834-20 (expediente de prueba, tomo IV, anexo 3.3 al escrito de contestación, folio 1735).

⁴⁶ Cfr. Escrito presentado el 22 de diciembre de 2000 por Víctor Henry Mina Cuero ante el Juzgado Tercero de lo Civil de Esmeraldas, causa No. 12834-20 (expediente de prueba, tomo IV, anexo 3.4 al escrito de contestación, folio 1739).

⁴⁷ Cfr. Providencia de 9 de enero de 2001, dictada por el Juzgado Tercero de lo Civil de Esmeraldas, causa No. 12834-20 (expediente de prueba, tomo I, anexo 20 al Informe de Fondo, folio 92).

enero de 2001, se llevó a cabo la audiencia, a la que compareció la presunta víctima, acompañada de sus abogados, y el representante de los miembros del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional⁴⁸.

52. El Juzgado Tercero de lo Civil de Esmeraldas, mediante Resolución del 18 de enero de 2001, declaró “improcedente” el recurso de amparo constitucional promovido, para lo cual, entre otras cuestiones, consideró:

[D]e conformidad con lo prescrito en el inciso segundo del [a]rtículo 95 de la Constitución [...] que dice: “No serán susceptibles de acción de amparo las decisiones judiciales adoptadas en un proceso” y, de los recaudos o actuaciones que obran de autos aparece con claridad absoluta que la sanción disciplinaria impuesta al recurrente y que es materia del recurso se le ha impuesto como culminación del proceso llevado a cabo en el Tribunal de [D]isciplina. [...] [E]n la presente demanda de [a]mparo [c]onstitucional se demanda al Tribunal de Disciplina[,] pero no se especifica sus nombres⁴⁹.

53. El señor Mina Cuero apeló el fallo de primera instancia⁵⁰. Ante ello, el Tribunal Constitucional dictó la Resolución de 16 de marzo de 2001, por la que declaró “el desistimiento de la acción de amparo propuesta por” la presunta víctima, para lo cual consideró:

[A] fojas [siete] y siguientes de los autos se encuentra la Resolución del Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional en la cual se permite la declaración del accionante y se le concede la palabra a su abogado defensor, de modo que no se ha violado el derecho de defensa en el procedimiento disciplinario[.] [...] [E]l artículo 50 de la Ley de Control Constitucional dispone que la ausencia del actor a la audiencia pública se considerará como desistimiento de la acción, sin embargo de lo cual podrá convocarse a nueva audiencia si la no comparecencia provino de fuerza mayor debidamente comprobada[.] [...] [N]o consta en el expediente ninguna justificación de la ausencia del accionante, por causa mayor, a la audiencia convocada para el 22 de diciembre del 2000 a las 9[:00] [horas], y el escrito con el que pretende salvar su inasistencia simplemente no la justifica pues es presentado en el antedicho día y a la misma hora[.] [...] [M]al hizo el Juez Tercero de Esmeraldas en fijar nuevo día y hora para que se reali[zara] otra audiencia, pues no tuvo en cuenta el citado artículo 50 de la Ley de Control Constitucional⁵¹.

C.2. Demanda de inconstitucionalidad

54. El 29 de marzo de 2001 el señor Víctor Henry Mina Cuero solicitó al Defensor del Pueblo que, conforme al artículo 277, numeral 5, de la Constitución Política de la República del Ecuador vigente para esa época⁵², emitiera el correspondiente “informe favorable” sobre la demanda de inconstitucionalidad que pretendía promover contra la Orden General dictada por el Comandante General de la Policía Nacional, mediante la cual se había dispuesto “[su] baja de las filas policiales [...] por acto administrativo del Tribunal de Disciplina”. Para el efecto, adjuntó el respectivo escrito de la demanda de inconstitucionalidad, en el que fueron incluidos, entre otros, los alegatos siguientes: a) que durante la investigación a cargo de la Policía Judicial se tomó “[su] declaración indagatoria [...] sin la presencia de [su] abogado defensor”; b) que “[e]l día de los supuestos hechos no estaba en acto de servicio”, y c) que se habían

⁴⁸ Cfr. Acta de audiencia de 12 de enero de 2001 del Juzgado Tercero de lo Civil de Esmeraldas, causa No. 12834-20 (expediente de prueba, tomo IV, anexo 3.6 al escrito de contestación, folios 1743 a 1748).

⁴⁹ Cfr. Resolución de 18 de enero de 2001, dictada por el Juzgado Tercero de lo Civil de Esmeraldas, causa No. 12834-20 (expediente de prueba, tomo I, anexo 21 al Informe de Fondo, folios 94 a 96).

⁵⁰ Cfr. Escrito presentado el 19 de enero de 2001 por Víctor Henry Mina Cuero ante el Juzgado Tercero de lo Civil de Esmeraldas, causa No. 12834-20 (expediente de prueba, tomo IV, anexo 3.8 al escrito de contestación, folio 1754).

⁵¹ Cfr. Resolución No. 303-RA-01-IS de 16 de marzo de 2001, dictada por la Primera Sala del Tribunal Constitucional, caso No. 066-2001-RA (expediente de prueba, tomo I, anexo 22 al Informe de Fondo, folios 98 a 102).

⁵² Artículo 277 de la Constitución Política de la República del Ecuador, publicada el 11 de agosto de 1998 y derogada por la Constitución de la República del Ecuador de 2008 (disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1998.pdf): “Las demandas de inconstitucionalidad podrán ser presentadas por: [...] 5. Mil ciudadanos en goce de derechos políticos, o cualquier persona previo informe favorable del Defensor del Pueblo sobre su procedencia, [...]”.

violentado sus derechos a la presunción de inocencia y a la estabilidad laboral⁵³.

55. El 27 de abril de 2001 el Defensor del Pueblo, mediante oficio No. 01528, dirigido al Presidente del Tribunal Constitucional, emitió el “informe favorable” solicitado, por lo que “elev[ó] a conocimiento” de dicho órgano la demanda de inconstitucionalidad deducida por el señor Mina Cuero⁵⁴.

56. Por su parte, el Tribunal Constitucional emitió la Resolución del 14 de agosto de 2001, por medio de la cual “[d]esech[ó] la demanda presentada y disp[uso] el archivo del expediente”. Para ello, *inter alia*, consideró:

[E]l demandante tuvo amplio derecho de defensa, sin que exista en justicia, fundamento a la impugnación de la resoluci[ón] adoptada el 25 de octubre del 2000, por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional, a cuya audiencia concurrió el demandante conjuntamente con su abogado defensor que suscribió el acta; se receptaron testimonios de policías que concurrieron al lugar de los hechos [...]. [...] En consecuencia, de autos no consta probada inconstitucionalidad alguna, que amerite pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Cabe precisar que por mandato de la Carta Política [...] el Estado debe adoptar las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar, en especial la violencia contra los niños, adolescentes y mujeres y las personas de la tercera edad, asunto que debió ser tomado en cuenta por el Tribunal de Disciplina de la Policía Nacional⁵⁵.

C.3. Acción de protección

57. Según informó el Estado, el señor Víctor Henry Mina Cuero promovió, el 17 de junio de 2010, una “[a]cción de [p]rotección”, mediante la cual impugnó la Resolución del 25 de octubre de 2000 del Tribunal de Disciplina y la Orden General No. 216 de 10 de noviembre de 2000, dictada por el Comandante General de la Policía Nacional. Para el efecto, alegó, entre otras cuestiones, violaciones a los derechos al debido proceso y a la protección judicial⁵⁶.

58. El 7 de julio de 2010 el Tribunal Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas “[r]echaz[ó]” la acción promovida. Para el efecto, consideró:

[S]e establece que la sanción fue impuesta bajo el imperio del Reglamento Disciplinario que rige en la Policía Nacional, por lo tanto[,] dicho procedimiento ha sido debidamente motivado, por otro lado[,] el recurrente no ha impugnado el acto administrativo a su debido tiempo ante los organismos superiores a la presente fecha [...]. Pese a [que] la posibilidad de demandar la inconstitucional[idad] de un acto es imprescriptible [...] no se puede considerar que [los] derechos [del accionante] han sido menoscabado[s] [...]. [...] En el presente caso el concurrente debería haber impugnado el acto administrativo ante el juez competente y no lo hizo⁵⁷.

59. El señor Mina Cuero apeló la sentencia dictada⁵⁸, la que fue confirmada el 25 de enero de 2011 por la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas, para lo cual argumentó:

No se observa ninguna violación de derechos constitucionales denunciados por el actor ya que el mismo s[i] ha ejercido el derecho a la defensa y s[i] ha contado con el patrocinio de su abogado patrocinador en la sesión en la cual tom[ó] la Resolución el Tribunal de Disciplina [...]; y por último es inaceptable y difícil

⁵³ Cfr. Escrito de 29 de enero de 2001, presentado por Víctor Henry Mina Cuero ante el Defensor del Pueblo (expediente de prueba, tomo I, anexo 23 al Informe de Fondo, folios 104 a 107).

⁵⁴ Cfr. Oficio No. 01528 de 27 de abril de 2001, suscrito por el Defensor del Pueblo (expediente de prueba, tomo I, anexo 24 al Informe de Fondo, folios 110 y 111).

⁵⁵ Cfr. Resolución de 14 de agosto de 2001, dictada por la Segunda Sala del Tribunal Constitucional, caso No. 010-2001-AA (expediente de prueba, tomo I, anexo 28 al Informe de Fondo, folios 120 a 122).

⁵⁶ Cfr. Escrito presentado el 17 de junio de 2010 por Víctor Henry Mina Cuero, mediante el cual promovió acción de protección (expediente de prueba, tomo IV, anexo 5.1 al escrito de contestación, folios 1785 a 1799).

⁵⁷ Cfr. Resolución de 7 de julio de 2010, dictada por el Tribunal Segundo de Garantías Penales de Esmeralda, expediente No. 50-2010 (expediente de prueba, tomo IV, anexo 5.8 al escrito de contestación, folios 1820 a 1828).

⁵⁸ Cfr. Escrito presentado el 12 de julio de 2010 por Víctor Henry Mina Cuero, expediente No. 50-2010 (expediente de prueba, tomo IV, anexo 5.9 al escrito de contestación, folios 1830 a 1831).

de creer que con la resolución del Tribunal de Disciplina emitid[a] el 25 de octubre del 2000 mediante la cual ha sido dado de baja de las filas policiales al actor de esta demanda se le haya violado sus derechos contemplados en los artículos 76 y 77 de la Constitución de la República del Ecuador en vigencia a partir del mes de octubre del 2008, esto no puede ser, por simple lógica y por el principio de la irretroactividad de [I]ey, cuando el actor fue sancionado aun no nacía ni existían los derechos que dicen se le ha violado⁵⁹.

VIII FONDO

60. El presente caso concierne a la alegada responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por una serie de violaciones a derechos humanos que se habrían cometido en el marco del proceso disciplinario que culminó con la destitución del señor Víctor Henry Mina Cuero del cargo de policía. Para desarrollar el análisis de fondo, la Corte procederá en el orden siguiente: a) derechos a las garantías judiciales; b) derechos políticos; c) derecho a la protección judicial, y d) derecho al trabajo, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos. La Corte aclara que se limita a analizar las garantías convencionales alegadas y su nivel de cumplimiento por parte del Estado, sin que pueda interpretarse que las determinaciones que al respecto adopte el Tribunal, se refieren a la certeza o no de los hechos que dieron lugar al proceso disciplinario, materia que no corresponde al objeto de este proceso. Sobre el particular, la Corte recuerda que los Estados deben llevar a cabo procesos disciplinarios que incluso pueden llevar a la separación de los agentes policiales del cargo que se aparten de los deberes funcionales⁶⁰, siempre que garanticen los derechos establecidos en la Convención Americana y los estándares internacionales en la materia.

VIII.1 DERECHO A LAS GARANTÍAS JUDICIALES, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS Y DE ADOPTAR DISPOSICIONES DE DERECHO INTERNO⁶¹

61. La Corte procederá al estudio de las cuestiones planteadas por la Comisión y las partes con relación a las alegadas violaciones a los derechos humanos en el marco del proceso disciplinario al que fue sometida la presunta víctima.

A. Alegatos de la Comisión y de las partes

A.1. Derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, al tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa y a ser asistido por un abogado defensor de su elección

62. La **Comisión** argumentó que el Estado no controvertió, mediante aportación de una

⁵⁹ Cfr. Resolución de 25 de enero de 2011, dictada por la Sala Única de la Corte Provincial de Esmeralda, expediente No. 28.740 (expediente de prueba, tomo IV, anexo 5.11 al escrito de contestación, folios 1835 a 1840).

⁶⁰ Cfr. Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, Principio No. 22, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement>, y Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979, artículo 8, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/code-conduct-law-enforcement-officials#:~:text=Ning%C3%BAAn%20funcionario%20encargado%20de%20hacer,amenaza%20a%20la%20seguridad%20nacional%2C>. Véase, además, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Integridad y responsabilidad de la policía: Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*, Estados Unidos de América, 2010, págs. 8 y 9, disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/The_Integrity_and_Accountability_of_the_Police_Spanish.pdf, y Consejo de Europa, Recomendación No. Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía, adoptado el 19 de septiembre de 2001, disponible en: <https://www.netpol.es/blog/wp-content/uploads/2018/07/C%C3%B3digo-Europeo-de-%C3%89tica-de-la-Polic%C3%ADa.pdf>.

⁶¹ Artículos 8 y 9 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

notificación escrita, el alegato del señor Mina Cuero relativo a que no se le comunicó formalmente el inicio de la investigación en su contra, con indicación de los hechos que se le imputaban o su caracterización legal. En virtud de ello, concluyó que el Estado no demostró que la presunta víctima contara con la información clara y detallada sobre la apertura de un procedimiento en su contra y sus fundamentos fácticos y legales.

63. Señaló también que la declaración rendida por el señor Mina Cuero ante la Policía Judicial se efectuó sin asistencia jurídica, y que previo a la audiencia del 25 de octubre de 2000, uno de los abogados que lo asistía solicitó aplazar la diligencia para preparar adecuadamente la defensa, lo que fue denegado por el Tribunal de Disciplina. En virtud de lo anterior, la Comisión concluyó que Ecuador es responsable por la violación de los derechos reconocidos en los artículos 8.2 b), 8.2 c) y 8.2 d) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Mina Cuero.

64. El **representante** indicó que la presunta víctima no fue notificada “previa y detalladamente” de la acusación en su contra, y que “tampoco se le informó oportunamente[,] con la debida antelación”, acerca de la audiencia a desarrollarse en el procedimiento, lo que le negó el plazo para preparar adecuadamente su defensa. Señaló que su abogado defensor tampoco contó con el tiempo necesario para preparar su defensa.

65. Señaló que no quedaron claros los hechos imputados a la presunta víctima y que habrían determinado el procedimiento en su contra. Agregó que no contó con la asistencia de un abogado defensor al rendir su declaración de 18 de septiembre de 2000.

66. El **Estado** señaló que, conforme a las actuaciones, la presunta víctima “estuvo en conocimiento desde la primera actuación procedimental fijada el 18 de septiembre de 2000, [...] como consta en el informe policial de investigación”, por lo que tuvo tiempo y acceso a los medios adecuados para la preparación de su defensa, lo que se demuestra con la comparecencia a la audiencia del procedimiento, en calidad de declarante, de la prima del señor Mina Cuero.

67. Indicó que la presunta víctima contó con el patrocinio de su abogado, quien intervino sin restricciones en el procedimiento y “además[,] lo hizo como lo señala el estándar interamericano[,] desde que podrían rastrearse o evidenciarse eventuales efectos en los derechos” del señor Mina Cuero. Agregó que la presunta víctima contó con patrocinio jurídico “de forma incuestionable en mérito de todos los recursos y acciones interpuestas”.

A.2. El principio de presunción de inocencia respecto del uso de los antecedentes penales en la sanción de destitución

68. La **Comisión** argumentó que el Tribunal de Disciplina tomó en cuenta, para sancionar a la presunta víctima, el proceso penal que había terminado con el sobreseimiento, así como dos sanciones disciplinarias impuestas al señor Mina Cuero que habían sido “revocadas por el Tribunal Constitucional”. Es decir que el solo hecho de haber sido sometido a procesos disciplinarios o penales, aunque no culminaron en sanción, fue un factor considerado por el Tribunal de Disciplina como reincidencia y, por ello, agravante. La Comisión concluyó que el Estado violó el principio de presunción de inocencia y, por consiguiente, inobservó el artículo 8.2 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, en perjuicio del señor Mina Cuero.

69. El **representante** alegó que el hecho de que el Tribunal de Disciplina hubiera considerado como agravante de reincidencia actos que previamente habían sido declarados inconstitucionales, así como una decisión judicial de sobreseimiento, configura una violación al derecho a la presunción de inocencia.

70. El **Estado** indicó que la consideración efectuada por el Tribunal de Disciplina en cuanto a la reincidencia del señor Mina Cuero “no constituy[ó] una [...] estigmatización o vulneración del principio de presunción de inocencia, sino una aplicación de la naturaleza del derecho disciplinario que tiene por objeto la corrección, supervisión [y] valoración de la conducta” del funcionario denunciado.

A.3. El principio de legalidad y el derecho a contar con una motivación suficiente

71. La **Comisión** señaló que el Tribunal de Disciplina dispuso “la baja” del señor Mina Cuero con base en las causales previstas en los numerales 5 y 26 del artículo 64 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, con las agravantes contenidas en las literales c), d) y m) del artículo 30 del mismo Reglamento. Tales causales “revisten cierta amplitud”, lo que exigía de la autoridad sancionadora una motivación más detallada que vinculara los hechos específicos imputados a la presunta víctima a las causales aplicadas y a la sanción impuesta.

72. Indicó que la motivación del Tribunal de Disciplina no señaló de qué manera lo sucedido se enmarcaba en dichas causales, ni se efectuó una valoración sobre la imposición de la sanción más grave. En consecuencia, la Comisión concluyó que el Estado vulneró los artículos 8.1 y 9 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, en perjuicio del señor Mina Cuero.

73. El **representante** argumentó que el Tribunal de Disciplina sancionó al señor Mina Cuero mediante la aplicación de normas de rango reglamentario que establecían faltas, lo que vulnera “el principio de reserva de la [l]ey, toda vez que sólo por ley se puede calificar un hecho como infracción sujet[a] a sanción”, como exige el principio de legalidad.

74. Señaló que la amplitud de las normas reglamentarias hacía necesaria una mayor motivación “que vincul[ara] los hechos que se le imputaban a la [presunta] víctima con las causales que se aplicaron y la sanción que se impuso”. Agregó que el Tribunal de Disciplina, al aplicar la sanción más grave, con base en el artículo 30 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, no explicó “en qu[é] consist[ía] la otra circunstancia que aument[aba] la gravedad de la falta o la peligrosidad del acusado”.

75. El **Estado** indicó que el parámetro interamericano que exige, en cuanto a la motivación, “la exteriorización de la justificación razonada para llegar a una conclusión”, se cumplió en el proceso del señor Mina Cuero de dos maneras. Primero, mediante el informe de investigación motivado del Comandante del Primer Distrito de la Policía Nacional, y luego por la Resolución dictada por el Tribunal de Disciplina, en cuanto consideró y tomó en cuenta los distintos elementos a su alcance, incluidos el informe de investigación, así como las constancias procesales y fácticas de la audiencia.

76. Señaló que el análisis efectuado por el Tribunal de Disciplina determinó que la presunta víctima había incurrido en “una falta disciplinaria[,] no solo por contravenir las disposiciones de un traslado no autorizado, sino principalmente por agredir verbalmente a sus compañeros policías”.

A.4. El derecho a recurrir el fallo

77. La **Comisión** indicó que el Estado alegó que la presunta víctima tenía disponible el recurso de apelación para recurrir la sanción impuesta. Al respecto, el artículo 67 de la Ley de Personal de la Policía Nacional disponía la apelación como la vía para que, quien se considerara “dado de baja ilegalmente”, pudiera impugnar la destitución. A su vez, el artículo 84 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional regulaba que no podrían reclamarse contra sanciones “impuestas en sentencia del Tribunal de Disciplina”. Ante esta “aparente

contradicción” normativa, la Comisión sostuvo que el Estado no ofreció una explicación satisfactoria que permitiera entender de qué manera el recurso de apelación estaba disponible para la presunta víctima, no obstante que la regulación más específica, referida a la competencia del referido Tribunal, excluía la posibilidad de reclamar contra sus decisiones. En consecuencia, concluyó que el Estado es responsable de la violación del derecho reconocido en el artículo 8.2 h) de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento internacional.

78. El **representante** expuso que la imposibilidad de recurrir, en vía administrativa, la sanción impuesta por el Tribunal de Disciplina, conforme al artículo 84 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, supuso una violación al artículo 8.2 h) de la Convención.

79. El **Estado** indicó que, de conformidad con el artículo 67 de la Ley de Personal de la Policía Nacional vigente para la época de los hechos, “el personal policial que consideraba que fue dado de baja ilegalmente podía apelar ante el Consejo correspondiente”. Se trataba de un recurso sencillo, ordinario y accesible, acorde con la jurisprudencia interamericana, que, aunque estuvo disponible para la presunta víctima, nunca fue planteado.

B. Consideraciones de la Corte

B.1. Derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, al tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa, y a recurrir el fallo

80. Este Tribunal ha señalado de forma reiterada que, aunque el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a procesos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales”⁶² para que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectar sus derechos. De modo que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal⁶³.

81. En ese sentido, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Convención, en la determinación de los derechos y obligaciones de orden penal, civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, las personas tienen derecho a ser oídas, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley. El incumplimiento de alguna de esas garantías implica la violación de dicha disposición convencional⁶⁴.

82. De esta forma, en cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos⁶⁵. Asimismo, el Tribunal ha señalado que es exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, las adopte con pleno respeto de las garantías del debido

⁶² Cfr. *Garantías judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27, y *Caso Habbal y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares y Fondo*. Sentencia de 31 de agosto de 2022. Serie C No. 463, párr. 59.

⁶³ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 124, y *Caso Habbal y otros Vs. Argentina, supra*, párr. 59.

⁶⁴ Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 117, y *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 17 de noviembre de 2021. Serie C No. 445, párr. 64.

⁶⁵ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, supra*, párr. 126, y *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 65.

proceso legal⁶⁶. También el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado en el sentido de aplicar a los procedimientos administrativos disciplinarios las garantías del debido proceso⁶⁷.

83. En cuanto al derecho a ser oído que recoge el artículo 8.1 de la Convención, la Corte lo ha desarrollado en el sentido general de comprender el derecho de toda persona a tener acceso al tribunal u órgano estatal encargado de determinar sus derechos y obligaciones⁶⁸. Sobre este derecho, la Corte reitera que las víctimas deben contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en los procesos respectivos⁶⁹, de manera que puedan formular sus pretensiones y presentar elementos probatorios y que estos sean analizados de forma completa y seria por las autoridades antes de que se resuelva sobre hechos, responsabilidades, penas y reparaciones⁷⁰.

84. Por su parte, el artículo 8.2 de la Convención establece las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal⁷¹. La Corte se ha pronunciado en su jurisprudencia sobre el alcance de este artículo y ha establecido que no se limita a procesos penales, sino que lo ha extendido, en lo pertinente, a procesos administrativos seguidos ante autoridades estatales y a procesos judiciales de carácter no penal en el ámbito constitucional, administrativo y laboral⁷². Asimismo, ha señalado que, tanto en estas como en otro tipo de materias, "el individuo tiene también derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal"⁷³. Esto implica que las garantías del artículo 8.2 de la Convención no son exclusivas de los procesos penales, sino que son aplicables a procesos de carácter sancionatorio. Lo que corresponde en cada caso es determinar las garantías mínimas que conciernen a un determinado proceso sancionatorio no penal, según su naturaleza y alcance⁷⁴.

85. En relación con el derecho a conocer previa y detalladamente de la acusación formulada, previsto en el artículo 8.2 b) de la Convención, la Corte ha establecido que este derecho implica que se haga una descripción material de la conducta imputada que contenga los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa. De ahí que el acusado tenga derecho a conocer, a través de una descripción

⁶⁶ Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 71, y *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 65.

⁶⁷ Cfr., *inter alia*, TEDH, *Di Giovanni Vs. Italia*, No. 51160/06. Sentencia de 9 de julio de 2013, párr. 37, y TEDH, *Caso Eminağaoğlu Vs. Turkey*, No. 76521/12. Sentencia de 9 de marzo de 2021, párr. 96.

⁶⁸ Cfr. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 74, y *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 70.

⁶⁹ Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, supra*, párr. 81, y *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 70.

⁷⁰ Cfr. *Caso Baldeón García Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 146, y *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 70.

⁷¹ Cfr. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, supra*, párr. 137, y *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 66.

⁷² Cfr., *inter alia*, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, supra*; *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, supra*; *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74; *Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218; *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268; *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311; *Caso Moya Solís Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 425, y *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 66.

⁷³ Cfr. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, supra*, párr. 70, y *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 66.

⁷⁴ Cfr. *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala, supra*, párr. 75, y *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 66.

clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan⁷⁵. Este Tribunal ha señalado que el Estado debe informar al interesado no solamente de la causa de la acusación, esto es, las acciones u omisiones que se le imputan, sino también las razones que llevan al Estado a formular la imputación, los fundamentos probatorios de esta y la caracterización legal que se da a esos hechos⁷⁶.

86. Por otra parte, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, el derecho a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa, contemplado en el artículo 8.2 c) de la Convención, obliga al Estado a permitir el acceso de la persona al conocimiento del expediente llevado en su contra e implica que se debe respetar el principio del contradictorio, que garantiza la intervención de esta en el análisis de la prueba⁷⁷. Además, los medios adecuados para presentar la defensa comprenden todos los materiales y pruebas utilizados, así como los documentos exculpatorios⁷⁸.

87. En el caso concreto, la Corte advierte que no consta en las actuaciones una notificación escrita en virtud de la cual se haya comunicado a la presunta víctima los motivos específicos por los que se iniciaba el procedimiento administrativo en su contra ni su eventual configuración legal, es decir, las causales normativas que determinarían la probable comisión de infracciones disciplinarias por parte del señor Mina Cuero. En consecuencia, la falta de una notificación que cumpliera tales exigencias impidió a la presunta víctima ejercer adecuadamente su derecho de defensa, en tanto desconocía los hechos específicos frente a los cuales debía formular su estrategia defensiva.

88. En cuanto al alegato del Estado, referido a que la presunta víctima conocía las actuaciones desde la diligencia del 18 de septiembre de 2000, cabe señalar que en esa fecha el señor Mina Cuero rindió su declaración ante un investigador de la Policía Judicial, con la presencia de un fiscal del Ministerio Público. Sin embargo, en el acta que documentó dicha actuación, no consta que se comunicasen a la presunta víctima los hechos específicos que daban origen al procedimiento, ni el modo en que tales conductas configuraban una infracción administrativa⁷⁹.

89. Por otro lado, en su declaración ante la Corte, la presunta víctima señaló que fue informada que la audiencia tendría lugar, un día antes del desarrollo de esta, sin que el Estado haya aportado prueba para controvertir dicha afirmación. En efecto, no fue ofrecido como prueba ningún documento que permita comprobar la notificación al interesado de la fecha, hora y lugar de la audiencia con la antelación necesaria para preparar adecuadamente su defensa.

90. Si bien el señor Mina Cuero compareció a la audiencia asistido por un abogado defensor particular, y propuso como prueba el testimonio de una prima, a quien no se le permitió declarar, esto no determina que se haya concedido al interesado del tiempo y los medios adecuados para preparar su defensa.

91. Por último, en lo que concierne al derecho a recurrir el fallo, el Tribunal determina que existía una confusión en el ordenamiento normativo vigente para la época de los hechos, en

⁷⁵ Cfr. *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párr. 67, y *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 71.

⁷⁶ Cfr. *Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 28, y *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 71.

⁷⁷ Cfr. *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 72.

⁷⁸ Cfr. *Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 154, y *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 72.

⁷⁹ Cfr. Declaración de Víctor Henry Mina Cuero, rendida ante la Policía Nacional el 18 de septiembre de 2000 (expediente de prueba, tomo I, anexo 4 al Informe de Fondo, folios 14 a 16).

tanto el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional excluía la posibilidad de “reclamar” contra las sanciones impuestas por el Tribunal de Disciplina y, a su vez, la Ley de Personal de la Policía Nacional preveía la apelación como vía para impugnar las sanciones impuestas. De esa cuenta, dicha confusión normativa, que no fue aclarada por el Estado, determina que, en el caso concreto, se haya vulnerado el artículo 8.2 h) de la Convención Americana, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento internacional.

92. A ese respecto, la Corte considera que, para evitar discrepancias como la antes advertida, la resolución que notifica la sanción disciplinaria adoptada, al igual que aquella que notifica el inicio de la investigación y los cargos, debe establecer los recursos a que tiene derecho el interesado, el plazo de su interposición y la autoridad competente para su conocimiento. Lo anterior, porque el acceso a las garantías judiciales exige que la persona que pueda verse afectada en sus derechos comprenda plenamente los recursos disponibles y cómo accionar. La Corte entiende que la materia sancionatoria es generalmente técnica y si no se conocen los recursos al alcance de la persona sancionada, su desconocimiento se puede convertir en una barrera del acceso a los medios de impugnación previstos en el ordenamiento interno.

93. Por consiguiente, a juicio del Tribunal, el Estado es responsable internacionalmente por la violación de los artículos 8.2 b) y 8.2 c) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, y del artículo 8.2 h), en relación con el artículo 2 de la misma Convención, en perjuicio de Víctor Henry Mina Cuero. En vista de lo anterior, la Corte considera que no cuenta con elementos suficientes para analizar la alegada violación del artículo 8.2 d) de la Convención.

B.2. Derechos a una resolución motivada y a la presunción de inocencia

94. La Corte ha señalado, de forma reiterada, que la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión” y que implica una exposición lógica de las razones que llevan al juzgador a adoptar una resolución. El deber de motivación es una garantía que se desprende del artículo 8.1 de la Convención, vinculada a la correcta administración de justicia, pues protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados conforme a las razones que el derecho suministra y confiere credibilidad a las decisiones jurídicas en una sociedad democrática⁸⁰. En virtud de ello, las decisiones que adopten los órganos internos de los Estados que puedan afectar derechos humanos deben estar motivadas, de lo contrario serían arbitrarias⁸¹.

95. Así, la motivación demuestra a las partes que han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen ante instancias superiores. Conforme a lo anterior, la argumentación de un fallo y de ciertos actos administrativos debe permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad⁸².

96. Asimismo, el artículo 8.2 de la Convención Americana dispone que “[t]oda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad”. En el ámbito penal, la Corte Interamericana ha señalado que el principio de presunción de inocencia constituye un fundamento de las garantías judiciales⁸³,

⁸⁰ Cfr. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 77, y *Caso Pavez Pavez Vs. Chile, supra*, párr. 153.

⁸¹ Cfr. *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 152, y *Caso Pavez Pavez Vs. Chile, supra*, párr. 152.

⁸² Cfr. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, supra*, párr. 122, y *Caso Pavez Pavez Vs. Chile, supra*, párr. 154.

⁸³ Cfr. *Mutatis mutandis, Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 77, y *Caso Habbal y otros Vs. Argentina, supra*, párr. 95..

lo que también resulta aplicable a los procesos sancionatorios como expresión del *ius puniendi* del Estado. La presunción de inocencia implica que la persona imputada no debe demostrar que no ha cometido la conducta que se le atribuye, ya que el *onus probandi* corresponde a quien acusa⁸⁴ y cualquier duda debe ser usada en beneficio de la persona acusada. Así, la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción, de modo que la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en la persona acusada⁸⁵. Por otro lado, el respeto del principio de presunción de inocencia implica que los juzgadores no inicien el proceso con una idea preconcebida de que la persona acusada ha cometido la conducta que se le imputa⁸⁶.

97. En el caso concreto, según la Resolución del Tribunal de Disciplina que impuso la sanción de destitución a la presunta víctima, esta habría cometido las infracciones disciplinarias previstas en los numerales 5 y 26 del artículo 64 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, los que regulaban:

Artículo 64. Constituyen faltas atentatorias o de tercer[a] clase: [...] 5. Los que ejecutaren cualquier acto que revele falta de consideración y respeto al superior, dentro o fuera del servicio; [...] 26. Realizar actos de manifiesta violencia o indisciplina contra un superior siempre que el hecho no constituya delito; [...].

98. Asimismo, le fueron aplicadas al señor Mina Cuero las circunstancias agravantes contenidas en las literales c), d) y m) del artículo 30 del mismo Reglamento, las que establecían:

Artículo 30. Para los mismos efectos de graduación de la sanción disciplinaria, son circunstancias agravantes: [...] c) Que el hecho se haya ejecutado en presencia del personal, de tal manera que pueda considerarse como mal ejemplo en el mantenimiento del orden y de la disciplina; d) El ser reincidente en el cometimiento de faltas en relación al tiempo y a la gravedad; [...] y, m) Cualquier otra circunstancia que a juicio del superior aumente la gravedad de la falta o haga presumir la peligrosidad del sancionado.

99. La Corte advierte que la Resolución del Tribunal de Disciplina no contiene una motivación suficiente que permita identificar cómo habrían sido acreditadas las infracciones contenidas en ambos numerales del artículo 64 del referido Reglamento, en tanto no se desarrollaron argumentos que hicieran posible encuadrar los hechos imputados dentro de cada uno de los supuestos de los enunciados normativos aplicados. Aunado a ello, la Resolución tampoco incluyó una motivación que expresara por qué concurrían en el caso concreto las tres circunstancias agravantes aplicadas. Los anteriores argumentos evidencian que no se realizó un examen de los supuestos fácticos y jurídicos de las razones por las cuales su conducta era sancionable⁸⁷.

100. La Corte advierte que la causal establecida en el Reglamento, que le fue aplicada al señor Mina Cuero, era de carácter abierto y estaba relacionada con el “mal ejemplo en el mantenimiento del orden y de la disciplina”⁸⁸. La Corte reitera que la precisión de una norma

⁸⁴ Cfr. *Mutatis mutandis*, *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 154, y *Caso Manuela y otros Vs. El Salvador. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de noviembre de 2021. Serie C No. 441, párr. 132.

⁸⁵ Cfr. *Mutatis mutandis*, *Caso Zagarra Marín Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de febrero de 2017. Serie C No. 331, párr. 123, y *Caso Manuela y otros Vs. El Salvador, supra*, párr. 132.

⁸⁶ Cfr. *Mutatis mutandis*, *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, y *Caso Manuela y otros Vs. El Salvador, supra*, párr. 132.

⁸⁷ *Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 257, y *Caso Urrutía Laubreaux Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 129.

⁸⁸ Cfr. Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, Acuerdo No. 1070 del Ministerio de Gobierno y Policía, publicado el 28 de septiembre de 1998, y derogado por el Acuerdo No. 8010 del Ministerio del Interior, publicado el 7 de febrero de 2017 (expediente de prueba, tomo II, trámite ante la Comisión, anexo al escrito del Estado de 22 de marzo de 2010, folios 758 a 769).

sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está llamada a resolver. De modo que, los problemas de indeterminación de un tipo disciplinario no pueden ser examinados en abstracto, sino a la luz de la motivación del juzgador al momento de su aplicación. A juicio de la Corte, la aplicación de un tipo disciplinario abierto no constituye, en principio, una violación del derecho al debido proceso, siempre que se respeten los parámetros jurisprudenciales que se han definido para tal efecto. De esta manera, al aplicar normas abiertas o indeterminadas, se debe tener en cuenta la afectación que la conducta realizada puede tener en la función policial, ya sea establecida positivamente a través de la determinación de criterios normativos para su aplicación o por medio de un adecuado razonamiento e interpretación del juzgador al momento de su aplicación. De lo contrario, se expondría el alcance de estos tipos disciplinarios a las creencias morales o privadas del juzgador. En esa medida, ante la falta de criterios normativos que orienten la conducta del juzgador, la motivación del fallo sancionatorio permite dar claridad a los tipos disciplinarios abiertos o indeterminados.

101. La Resolución del Tribunal de Disciplina no explica por qué habría concurrido la circunstancia agravante prevista en el literal c) del citado artículo 30, con independencia del hecho concreto imputado, referido, precisamente, a la falta de respeto a un superior por parte de la presunta víctima. Asimismo, respecto del literal d), no se precisó qué infracciones previamente cometidas habrían sido tomadas en cuenta para graduar la sanción, al punto de aplicar la máxima posible. Ello se tornaba necesario ante la pluralidad de antecedentes disciplinarios contenidos en la hoja de vida del señor Mina Cuero, documento en que constaban distintas sanciones, algunas de las cuales se entenderían efectivamente aplicadas y otras dejadas sin efecto en virtud de acciones judiciales promovidas. Por su parte, la Resolución tampoco especificó qué "otra circunstancia" aumentaba la gravedad de la falta cometida o hacía presumir la peligrosidad de la presunta víctima para efectos de considerar concurrente la agravante contenida en la literal m) y, con ello, disponer su destitución.

102. La Corte observa, a su vez, una vulneración al derecho a la presunción de inocencia, pues la falta de especificación relativa a qué sanciones previas se consideraron y aplicaron como circunstancias agravantes y la imposición de la sanción más grave posible, muestra un prejuzgamiento por parte del Tribunal de Disciplina, en perjuicio de la presunta víctima.

103. Asimismo, el Tribunal advierte que la falta de especificación relativa a qué sanciones previas se consideraron y aplicaron como circunstancias agravantes y la imposición de la sanción más grave posible, muestra un apartamiento del deber de motivación, que además significó una vulneración al principio *ne bis in idem*, en tanto se habría aplicado la circunstancia agravante contenida en el literal c) del artículo 30 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, referida a la ejecución del hecho "en presencia del personal", es decir, tomando en cuenta para dicha agravante la misma conducta objeto de reproche, como lo era la falta de respeto hacia otros miembros de la institución policial.

104. En consecuencia, la Corte concluye que, al no haberse cumplido el deber de motivación en la Resolución administrativa y al haberse vulnerado la presunción de inocencia, el Estado violó los artículos 8.1 y 8.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, en perjuicio del señor Mina Cuero.

105. En cuanto a los alegatos referidos a la violación al principio de legalidad, el Tribunal observa que, en abstracto, el contenido de los numerales 5 y 26 del artículo 64 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, así como los literales c), d) y m) del artículo 30 del mismo Reglamento, proveen elementos que permiten deducir los supuestos de hecho contenidos normativamente, con la precisión requerida dada la naturaleza administrativa disciplinaria de dichos preceptos. Cuestión distinta es que, en su aplicación, la autoridad administrativa no haya logrado explicitar, mediante una motivación suficiente, cómo habrían concurrido en el

caso concreto tales supuestos de hecho, lo que fue analizado oportunamente por esta Corte (*supra* párr. 99). Por su parte, frente al alegato del representante, referido a la inobservancia del principio de reserva de ley, el Tribunal estima que las faltas disciplinarias pueden estar establecidas en normas que no tengan rango legal y así lo ha señalado la Corte en casos previos, por lo que no se advierte la vulneración alegada⁸⁹.

B.3. Conclusión general

106. Con base en lo considerado, la Corte concluye que el Estado ecuatoriano es responsable internacionalmente por la violación de los artículos 8.1, 8.2, 8.2 b) y 8.2 c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, en perjuicio del señor Víctor Henry Mina Cuero. Asimismo, es responsable por la violación del artículo 8.2 h) de la Convención, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento internacional, en perjuicio del señor Mina Cuero.

VIII.2 DERECHOS POLÍTICOS, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS⁹⁰

107. El artículo 23.1 c) de la Convención establece el derecho a acceder a funciones públicas en condiciones generales de igualdad. Al respecto, esta Corte ha interpretado que el acceso en condiciones de igualdad es una garantía insuficiente si no está acompañada por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede⁹¹, lo que indica que los procedimientos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución de funcionarios públicos deben ser objetivos y razonables, es decir, deben respetar las garantías del debido proceso aplicables⁹².

108. Esta Corte se ha pronunciado de manera reiterada sobre este derecho en relación con procesos de destitución de funcionarios públicos y ha considerado que se relaciona con la garantía de estabilidad o inamovilidad en el cargo⁹³.

109. En todo caso, la Corte nota que las garantías contenidas en el artículo 23.1 c) de la Convención son aplicables a todos quienes ejerzan funciones públicas, en atención al tenor literal de dicha disposición. Por esa razón, cuando se afecta de forma arbitraria la permanencia de una persona en el ejercicio de ese tipo de funciones, se desconocen sus derechos políticos⁹⁴.

110. En virtud de lo anterior y en aplicación del *principio iura novit curia*, la Corte encuentra que, tal como se evidencia en el presente caso, la desvinculación del señor Mina Cuero desconoció las garantías del debido proceso, lo que afectó de forma arbitraria su permanencia en el cargo de policía.

111. En consecuencia, este Tribunal considera que el Estado afectó indebidamente el derecho del señor Mina Cuero a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad, en violación del derecho consagrado en el artículo 23.1 c) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma Convención.

⁸⁹ Cfr. *Mutatis mutandis*, *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*, *supra*, párrs. 89 y 95.

⁹⁰ Artículo 23 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional.

⁹¹ Cfr. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 138, y *Caso Pavez Pavez Vs. Chile*, *supra*, párr. 85.

⁹² Cfr. *Caso Moya Solís Vs. Perú*, *supra*, párr. 108, y *Caso Pavez Pavez Vs. Chile*, *supra*, párr. 85..

⁹³ Cfr. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, *supra*, párr. 138, y *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de septiembre de 2021. Serie C No. 438, párr. 160.

⁹⁴ Cfr. *Caso Moya Solís Vs. Perú*, *supra*, párr. 109.

VIII.3

DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS⁹⁵

A. Alegatos de la Comisión y de las partes

112. La **Comisión** indicó que el Juzgado Civil de Esmeraldas, al denegar el amparo que el señor Mina Cuero promovió, se limitó a indicar que no existían las violaciones alegadas y que la decisión del Tribunal de Disciplina no era susceptible de amparo. Por su parte, el Tribunal Constitucional, al desestimar la demanda de inconstitucionalidad, consideró que la presunta víctima había tenido amplio derecho de defensa durante el proceso sancionatorio. Señaló que el contenido de ambas providencias determinaba que los órganos judiciales no realizaron un examen integral de los aspectos de hecho y de derecho respecto de la destitución del señor Mina Cuero, ni ofrecieron protección judicial frente a las diversas violaciones cometidas en su contra. En consecuencia, concluyó que el Estado es responsable de la violación de los derechos reconocidos en los artículos 8.2 h) y 25.1 de la Convención, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento internacional.

113. El **representante** expuso que, tanto el juzgado que denegó la acción de amparo promovida, como el Tribunal Constitucional al desestimar la demanda de inconstitucionalidad, no realizaron un examen integral del proceso ni analizaron los aspectos de hecho y de derecho respecto de la destitución de la presunta víctima, por lo que esta última no contó con un recurso efectivo para impugnar la decisión que lo cesó en el cargo. Agregó que los órganos judiciales que conocieron sus planteamientos se limitaron a determinar la competencia del Tribunal de Disciplina, sin pronunciarse sobre los derechos que se denunciaban vulnerados, lo que constituyó una violación al artículo 25 de la Convención.

114. El **Estado** indicó que el señor Mina Cuero, de acuerdo con la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, también vigente para la época de los hechos, “se encontraba plenamente posibilitado de interponer un recurso subjetivo o de plena jurisdicción ante la autoridad jurisdiccional competente en materia [c]ontencioso [a]dministrativ[a]”; sin embargo, “este recurso nunca fue planteado”. Incluso, con posterioridad a la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo estaba prevista la posibilidad de recurrir mediante casación, impugnación que tampoco fue interpuesta. Indicó que no existen fundamentos para sostener que se vulneró el ejercicio del derecho a recurrir, pues la presunta víctima puso en funcionamiento el ejercicio de la acción de amparo, sin limitación de naturaleza alguna.

115. Agregó que tanto mediante el recurso de apelación interpuesto por el señor Mina Cuero en el trámite del proceso constitucional de acción de amparo, como en la acción de protección que promovió, se cumplió con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana, pues los recursos fueron idóneos, sencillos y rápidos, a los que tuvo acceso la presunta víctima sin restricciones.

B. Consideraciones de la Corte

116. En relación con el artículo 25.1 de la Convención, la Corte ha señalado que dicha norma contempla la obligación del Estado de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales⁹⁶. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, estos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la

⁹⁵ Artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional.

⁹⁶ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 26 de junio de 1987. Serie C No. 1, párr. 91, y *Caso Habbal y otros Vs. Argentina, supra*, párr. 108..

Constitución o en las leyes. La Corte ha establecido que para que exista un recurso efectivo no es suficiente con que este esté establecido formalmente. El recurso debe ser idóneo para combatir la violación y ser efectiva su aplicación por la autoridad competente. Lo anterior no implica que se evalúe la efectividad de un recurso en función de que este produzca un resultado favorable para el demandante⁹⁷.

117. De las constancias procesales se advierte que, contra la Resolución del Tribunal de Disciplina que dispuso su destitución, el señor Mina Cuero promovió, en diciembre de 2000, recurso de amparo, para lo cual alegó, entre otras cuestiones, la vulneración a su derecho de defensa. La acción fue desestimada por el Juzgado Tercero de lo Civil de Esmeraldas. Por su parte, en virtud de la apelación interpuesta por la presunta víctima, el Tribunal Constitucional declaró el desistimiento de la acción ante la inasistencia sin causa justificada del actor a la audiencia pública convocada dentro del trámite del amparo.

118. Con posterioridad, en 2001, el señor Mina Cuero, contando con informe favorable del Defensor del Pueblo, promovió demanda de inconstitucionalidad contra la Orden General que había dispuesto su baja de las filas policiales. En agosto del mismo año, el Tribunal Constitucional desechó la demanda, para lo cual consideró, *inter alia*, que la presunta víctima había contado con “amplio derecho de defensa” durante el procedimiento disciplinario.

119. Por último, en junio de 2010 el señor Mina Cuero promovió una acción de protección, para lo cual alegó violaciones a los derechos al debido proceso y a la protección judicial, entre otras cuestiones. Ante ello, el Tribunal Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas desestimó el planteamiento. Por su parte, en apelación, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas confirmó el fallo, bajo el argumento que no advertía vulneración al derecho de defensa.

120. Lo antes apuntado denota que la presunta víctima promovió en tres oportunidades acciones judiciales de carácter constitucional con el objeto de impugnar la sanción de destitución que le fuera impuesta, para lo cual formuló un conjunto de argumentos, entre los que reiteró la vulneración a su derecho de defensa. Esta Corte advierte, de la lectura de las resoluciones emitidas a partir de los recursos judiciales deducidos, que los distintos órganos jurisdiccionales que conocieron de estos no efectuaron un examen del asunto sometido a su consideración, a fin de proveer, mediante una motivación suficiente, respuesta a la pretensión específica formulada por el interesado.

121. En efecto, en un primer momento, el Juzgado Tercero de lo Civil de Esmeraldas, en Sentencia de 18 de enero de 2001 se limitó a indicar que el amparo resultaba improcedente y que el interesado no había especificado los nombres de los miembros del Tribunal de Disciplina, sin expresar una motivación que denotara el análisis que el planteamiento requería. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en apelación, se pronunció el 16 de marzo de 2001 en el sentido de no acoger el reclamo del señor Mina Cuero, basándose en la inasistencia del interesado a una primera audiencia convocada en el trámite del proceso constitucional, sin considerar que el órgano de primera instancia había convocado a una segunda audiencia dentro del mismo trámite, la que fue debidamente desarrollada.

122. Asimismo, el 14 de agosto de 2001 el Tribunal Constitucional nuevamente se pronunció, esta vez ante una demanda de inconstitucionalidad promovida por el señor Mina Cuero, la que desestimó. Para el efecto, dicha instancia consideró que la presunta víctima había contado con “amplio derecho de defensa”, dado que había comparecido a la audiencia ante el Tribunal de

⁹⁷ Cfr. *Garantías judiciales en estados de emergencia* (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 24; *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, y *Caso Habbal y otros Vs. Argentina*, *supra*, párr. 108.

Disciplina acompañado de su abogado defensor, y que en dicha diligencia se habían recibido distintas declaraciones testimoniales de los policías que acudieron al lugar de los hechos. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no explicó las razones por las cuales no acogió los argumentos formulados por la presunta víctima, a objeto de proveer una respuesta completa y suficiente ante sus pretensiones. En efecto, el señor Mina Cuero además de referirse a la alegada vulneración de su derecho de defensa, también reclamó la incompetencia del órgano disciplinario, al igual que violación a su derecho a la presunción de inocencia y a la estabilidad laboral. El Tribunal Constitucional no emitió pronunciamiento sobre ninguna de estas alegaciones.

123. Por su parte, el 7 de julio de 2010, el Tribunal Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas rechazó una acción de protección planteada por el señor Mina Cuero, para lo cual se basó en la competencia del Tribunal de Disciplina para imponer la sanción y en que el interesado no había impugnado en tiempo, sin especificar qué recurso habría sido omitido. Al conocer en apelación, la Sala Única de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas confirmó el fallo de primera instancia el 25 de enero de 2011, bajo el argumento de que el señor Mina Cuero había ejercido su derecho de defensa al acudir con su abogado a la audiencia desarrollada ante el Tribunal de Disciplina, aunado a que, por la fecha de emisión de la Resolución que le impuso sanción de destitución (25 de octubre de 2000), no se le podrían haber vulnerado derechos reconocidos en la Constitución vigente a partir de 2008.

124. Conforme a lo expuesto, la Corte considera que –independientemente del resultado de las decisiones que adoptaron– los órganos jurisdiccionales que conocieron de los sucesivos reclamos impetrados por el señor Mina Cuero, no efectuaron un estudio particular de las pretensiones formuladas por este en lo que se refiere a la vulneración de sus derechos fundamentales. Tal análisis debió haberse reflejado en una motivación que diera cuenta de las razones por las que no se acogían los planteamientos efectuados, a fin de proveer una tutela judicial efectiva a la presunta víctima. Por consiguiente, el Tribunal concluye que el Estado ecuatoriano es responsable internacionalmente por la violación del artículo 25.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, en perjuicio de Víctor Henry Mina Cuero.

VIII.4

DERECHO AL TRABAJO, EN RELACIÓN CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETAR Y GARANTIZAR LOS DERECHOS⁹⁸

A. Alegatos de las partes

125. El **representante** alegó que “la ilegal resolución adoptada por el Tribunal de Disciplina [...] disp[uso] la separación [de la presunta víctima] de las filas de la [P]olicía [N]acional”, lo que determina que “se violó [su] derecho al trabajo protegido por el artículo 26 de la Convención Americana”.

126. El **Estado** señaló que no existen elementos para determinar una vulneración al artículo 26 de la Convención, porque en el caso específico el señor Mina Cuero contó con garantías suficientes en el ámbito administrativo y constitucional para reclamar sus derechos. La **Comisión** no se pronunció al respecto.

B. Consideraciones de la Corte

127. El representante, en el escrito de solicitudes y argumentos, se refirió expresamente a la violación al derecho al trabajo. En tal sentido, el Tribunal abordará lo relacionado con los alcances del derecho al trabajo, y en particular sobre el derecho a la estabilidad laboral,

⁹⁸ Artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional.

entendido como un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención Americana. La Corte recuerda que el derecho al trabajo ha sido un derecho reconocido y protegido a través del artículo 26 en diferentes precedentes por este Tribunal⁹⁹.

128. Al respecto, este Tribunal ha establecido que una interpretación literal, sistemática, teleológica y evolutiva respecto al alcance de su competencia permite concluir que el artículo 26 de la Convención Americana protege aquellos derechos que derivan de las normas económicas, sociales y de educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “Carta de la OEA”). Asimismo, ha reconocido que los alcances de estos derechos deben ser entendidos en relación con el resto de las demás cláusulas de la Convención Americana, por lo que están sujetos a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención y pueden ser sujetos de supervisión por parte de este Tribunal en términos de los artículos 62 y 63 del mismo instrumento. Esta conclusión se fundamenta no solo en cuestiones formales, sino que resulta de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales¹⁰⁰, así como de su compatibilidad con el objeto y fin de la Convención, que es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos. En ese sentido el Tribunal ha establecido que corresponderá, en cada caso concreto que requiera un análisis de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, determinar si de la Carta de la OEA se deriva explícita o implícitamente un derecho humano protegido por el artículo 26 de la Convención Americana, así como los alcances de dicha protección¹⁰¹.

⁹⁹ Cfr., *inter alia*, *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párrs. 97 – 103; *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párrs. 142 y 145; *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344, párrs. 142 y 143; *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 220; *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 100; *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párrs. 75 a 97; *Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párrs. 34 a 37; *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394, párrs. 33 a 34; *Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 62; *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 195; *Caso Spoltore Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 9 de junio de 2020. Serie C No. 404, párr. 84; *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 155; *Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419, párrs. 26 y 27; *Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 423, párr. 97; *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432, párrs. 76 a 78; *Caso Vera Rojas y otros Vs. Chile. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de octubre de 2021. Serie C No. 439, párrs. 32 – 35; *Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C No. 440, párr. 118; *Caso Manuela y otros Vs. El Salvador, supra*, párr. 182; *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párrs. 132 y 133; *Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 153; *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 1 de febrero de 2022. Serie C No. 448, párrs. 109 y 111; *Caso Pavez Pavez Vs. Chile, supra*, párr. 87, y *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C No. 453, párrs. 55 – 61.

¹⁰⁰ La Corte ha “reiterado la interdependencia e indivisibilidad existente entre los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales y culturales, puesto que deben ser entendidos integralmente y de forma conglobada como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello”. Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, párr. 141.

¹⁰¹ Cfr. *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala, supra*, párrs. 75 a 97; *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú, supra*, párr. 34, y *Caso Vera Rojas y otros Vs. Chile, supra*, párr. 33, y *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica, supra*, párr. 56.

129. Debe considerarse, además, que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles por lo que no es admisible la hipótesis de que los DESCAs queden abstraídos del control jurisdiccional de este Tribunal¹⁰².

130. Esta Corte ha sostenido que el derecho al trabajo es un derecho protegido por el artículo 26 de la Convención¹⁰³. En relación con lo anterior, este Tribunal ha advertido que los artículos 45.b y c¹⁰⁴, 46¹⁰⁵ y 34.g¹⁰⁶ de la Carta de la OEA establecen una serie de normas que permiten identificar el derecho al trabajo. En particular, la Corte ha notado que el artículo 45.b de la Carta de la OEA establece que “b) [e]l trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar”. De esta forma, la Corte ha considerado que existe una referencia con el suficiente grado de especificidad al derecho al trabajo para derivar su existencia y reconocimiento implícito en la Carta de la OEA¹⁰⁷.

131. Respecto al contenido y alcance de este derecho, el Tribunal recuerda que el artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre dispone que “[t]oda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación [...]”. De igual forma, el artículo 6 del Protocolo de San Salvador establece que “[t]oda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada”. En el ámbito universal, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “[t]oda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante “PIDESC”) establece que “[l]os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo

¹⁰² Cfr. *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica*, *supra*, párr. 82.

¹⁰³ Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*, *supra*, párr. 145; *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú*, *supra*, párr. 192; *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*, *supra*, párrs. 219 y 220; *Caso Spoltore Vs. Argentina*, *supra*, párr. 82; *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antonio de Jesús y sus familiares Vs. Brasil*, *supra*, párr. 68; *Caso Casa Nina Vs. Perú*, *supra*, párr. 104; *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*, *supra*, párr. 68; *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala*, *supra*, párrs. 128 a 133; *Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador*, *supra*, párr. 153; *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú*, *supra*, párr. 107; *Caso Pavez Pavez Vs. Chile*, *supra*, párr. 87, y *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica*, *supra*, párr. 58.

¹⁰⁴ Cfr. Artículo 45 de la Carta de la OEA. – “Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: [...] b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar; c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva [...]”.

¹⁰⁵ Cfr. Artículo 46 de la Carta de la OEA. – “Los Estados miembros reconocen que, para facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad”.

¹⁰⁶ Cfr. Artículo 34.g de la Carta de la OEA. – “Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: [...] g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos”.

¹⁰⁷ Cfr. *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica*, *supra*, párr. 58.

libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho”¹⁰⁸.

132. El Tribunal advierte que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 18 sobre el derecho al trabajo, afirmó la obligación de los Estados “de garantizar a las personas su derecho al trabajo libremente elegido o aceptado, en particular el derecho a no ser privado de trabajo de forma injusta”¹⁰⁹. Asimismo, dicho Comité estableció que los Estados tienen la obligación de respetar este derecho, lo que implica que “se abstengan de interferir directa o indirectamente en el disfrute de ese derecho”¹¹⁰. Además, el referido Comité ha indicado que “[t]oda persona o grupo que sea víctima de una vulneración del derecho al trabajo debe tener acceso a adecuados recursos judiciales o de otra naturaleza en el plano nacional”¹¹¹ y ha instado a que los jueces y los otros miembros de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley a que presten mayor atención a las violaciones del derecho al trabajo en el ejercicio de sus funciones¹¹².

133. En este sentido, la Corte ha sostenido que “el análisis por la autoridad competente de un recurso judicial —que controvierte derechos constitucionales como la estabilidad laboral y el derecho al debido proceso—, no puede reducirse a una mera formalidad y omitir argumentos de las partes, ya que debe examinar sus razones y manifestarse sobre ellas conforme a los parámetros establecidos por la Convención Americana”¹¹³.

134. Por otro lado, la Corte ha precisado que la estabilidad laboral no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido o separación arbitraria, se realice bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite las razones suficientes para ello con las debidas garantías, y frente a lo cual el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes deberán verificar que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho¹¹⁴. Asimismo, la Corte ha indicado en el caso *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela* que el Estado incumple con su obligación de garantizar el derecho al trabajo y, por ende, a la estabilidad laboral, cuando no protege a sus funcionarios estatales de separaciones arbitrarias de su empleo¹¹⁵.

135. En el presente caso, la Corte concluyó que el procedimiento mediante el cual se impuso la sanción de destitución al señor Mina Cuero fue violatorio de los derechos a la comunicación previa y detallada de la acusación, al tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa, a una resolución motivada y a la presunción de inocencia. Asimismo, se declaró la violación al derecho a recurrir el fallo, a permanecer en el cargo en condiciones de igualdad y a la tutela judicial efectiva (*supra* párrs. 91, 111 y 124), producto de la destitución arbitraria del señor Mina Cuero del cargo de policía. Al presentar el recurso de amparo mediante escrito de 15 de diciembre de 2000, la presunta víctima indicó, *inter alia*, una alegación de su derecho a la estabilidad laboral (*supra* párr. 127). Tal como indicó la Corte, las autoridades jurisdiccionales que conocieron de los sucesivos reclamos del señor Mina Cuero, no efectuaron

¹⁰⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículo 7.b). *Cfr. Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica*, *supra*, párr. 131.

¹⁰⁹ *Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 18. El derecho al trabajo* (art. 6), E/C.12/GC/18, de 24 de noviembre de 2005, párr. 4.

¹¹⁰ *Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 18, supra*, párr. 22. *Cfr. Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica, supra*, párr. 60.

¹¹¹ *Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 18, supra*, párr. 48.

¹¹² *Cfr. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 18, supra*, párr. 50.

¹¹³ *Cfr. Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, párr. 184, y *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú, supra*, párr. 177.

¹¹⁴ *Cfr. Caso Lagos del Campo Vs. Perú, supra*, párr. 150, y *Caso Pavez Pavez Vs. Chile, supra*, párr. 88..

¹¹⁵ *Cfr. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela, supra*, párr. 221, y *Caso Exabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala, supra*, párr. 131.

un estudio particular de las pretensiones formuladas por este en lo que se refiere a la vulneración de sus derechos fundamentales, entre los que se encontraba el derecho al trabajo (*supra* párr. 124). En virtud de todo lo anterior, la Corte estima que la separación arbitraria del señor Mina Cuero de su cargo de policía y la falta de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva constituyó también una vulneración a su estabilidad laboral, como parte del derecho al trabajo del cual era titular.

136. De conformidad con lo anterior, el Estado es responsable por la violación del derecho al trabajo, reconocido en el artículo 26 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, en perjuicio del señor Mina Cuero.

IX REPARACIONES

137. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Convención Americana, la Corte ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente, y que esa disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado¹¹⁶.

138. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, el Tribunal determinará medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron¹¹⁷. Por tanto, la Corte ha considerado la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que, además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados¹¹⁸. Asimismo, este Tribunal ha establecido que las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos¹¹⁹.

139. En consecuencia, con base en las violaciones declaradas en esta Sentencia, el Tribunal procederá a analizar las pretensiones presentadas por la Comisión y el representante, así como los argumentos del Estado.

A. Parte lesionada

140. Este Tribunal considera parte lesionada, en los términos del artículo 63.1 de la Convención Americana, a quien ha sido declarada víctima de la violación de algún derecho en esta Sentencia. Por lo tanto, la Corte considera como parte lesionada a Víctor Henry Mina Cuero.

B. Medidas de restitución

141. La **Comisión** solicitó “[r]eincorporar” al señor Mina Cuero, “en caso de ser este su deseo,

¹¹⁶ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de julio de 1989. Serie C No. 7, párr. 25, y *Caso Deras García y otros Vs. Honduras*, , *supra*, párr. 90.

¹¹⁷ Cfr. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones y Costas*, *supra*, párr. 65, y *Caso Deras García y otros Vs. Honduras*, *supra*, párr. 91.

¹¹⁸ Cfr. *Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 226, y *Caso Deras García y otros Vs. Honduras*, *supra*, párr. 91.

¹¹⁹ Cfr. *Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191, y *Caso Deras García y otros Vs. Honduras*, *supra*, párr. 92.

en un cargo similar al que desempeñaba en la Policía, con la misma remuneración, beneficios sociales y rango equiparable a los que le correspondería el día de hoy si no hubiera sido destituido". Agregó que "[s]i por razones fundadas no es posible la reincorporación, [que se ordene] pagar una indemnización alternativa".

142. El **representante** requirió que "se reincorpore a la [presunta] víctima" a la Policía Nacional "con todas las prerrogativas que le asist[iría]n, con el grado que corresponde[ría] actualmente a la promoción de [sus] compañeros [...], sueldo que le correspondería al día de hoy, el pago que corresponde[ría] [...] en concepto de seguridad social", aunado a "la cesantía desde la fecha de separación hasta la reincorporación, además que se elimine todo registro que haga alusión al acto declarado violatorio de la Convención". Solicitó que, en caso de que la reincorporación no fuera posible, se le otorgue una indemnización de USD\$ 30.000,00 (treinta mil dólares de los Estados Unidos de América), de manera independiente a la indemnización por daño material e inmaterial.

143. El **Estado** argumentó que no es factible reintegrar al señor Mina Cuero a las filas policiales, lo que ha sido objeto de análisis técnico-legal por parte de la Dirección Nacional de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional, con sustento en el artículo 112 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público¹²⁰, sin que concurren las situaciones de excepción que dicha norma prevé. Señaló que han pasado veintiún años de la desvinculación de la víctima de la Policía Nacional, "situación que dificulta aún más la posibilidad de su reintegro, pues el mismo podría generar un conflicto dentro de la estructura y funcionamiento de dicha institución", lo que guarda coherencia con el criterio que ha expresado al respecto la Corte Constitucional ecuatoriana.

144. Indicó que el representante pretende la reincorporación del señor Mina Cuero "al grado que corresponde[ría] actualmente a la promoción de sus compañeros"; sin embargo, ello resulta imposible "en virtud del incumplimiento de los requisitos para ese propósito y porque adicionalmente dicha posibilidad atentaría contra la estructura orgánica de la Policía Nacional, pues [...] los ascensos del personal policial también responden a la existencia de vacantes orgánicas". Lo anterior guarda congruencia con el peritaje rendido por el perito Leonardo Jaramillo en el caso *Flor Freire Vs. Ecuador*. Solicitó que, en el caso de que la Corte determine la responsabilidad internacional del Estado, "se considere la imposibilidad de ascenso y reintegro [...] y a partir de esto, [se] ordene la reparación que corresponda al señor Mina Cuero", para lo cual deberá tomarse en cuenta el grado de Policía Nacional, dado que la víctima "no cumplía con todos los requisitos para [un] ascenso".

145. La Corte, en atención a lo expresado por el Estado, considera que dado el tiempo transcurrido desde la destitución del señor Mina Cuero, aunado a la estructura y funcionamiento propios de la institución policial, no es factible acceder a la reincorporación de la víctima al cargo que ejercía. Ante ello, dadas las violaciones declaradas en esta Sentencia, el Estado deberá pagar al señor Víctor Henry Mina Cuero una indemnización que esta Corte fija en equidad en USD \$30.000,00 (treinta mil dólares de los Estados Unidos de América).

C. Medidas de satisfacción

146. El **representante** solicitó que se ordene al Estado la publicación del resumen oficial de la

¹²⁰ Artículo 112 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público:

Reincorporación. Las o los servidores policiales que hayan sido cesados de la institución no podrán volver al servicio activo. Se exceptúan de esta disposición los siguientes casos: 1. Si se revirtiere los efectos jurídicos de una sentencia condenatoria ejecutoriada, de conformidad con la Constitución de la República y la ley; y, 2. Por resolución o sentencia ejecutoriada favorable en la correspondiente instancia judicial o administrativa. En estos casos, se reincorporarán con el grado, derechos y condiciones a los que hubiesen accedido desde el momento de su cesación, previo cumplimiento de los requisitos legales vigentes establecidos para el efecto en el Reglamento a este Código. Cuando la reincorporación sea inejecutable o imposible de cumplir, se le reconocerán las reparaciones materiales e inmateriales a que tenga derecho por todo el tiempo transcurrido.

Sentencia “en el Registro Oficial”, y la Sentencia íntegra “en la web de la Policía Nacional y del Ministerio de Gobierno”.

147. Este Tribunal, como lo ha hecho en otros casos¹²¹, dispone que el Estado publique, en el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de este Fallo, en un tamaño de letra legible y adecuado, lo siguiente: a) el resumen oficial de la presente Sentencia, elaborado por la Corte, por una sola vez, en el Diario Oficial; b) el resumen oficial de la Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en un diario de amplia circulación nacional, en un tamaño de letra legible y adecuado, y c) la presente Sentencia en su integridad, disponible por un período de un año, en el sitio web oficial del Ministerio de Gobierno, de una manera accesible al público y desde la página de inicio del sitio web. El Estado deberá informar de forma inmediata a este Tribunal una vez que proceda a realizar cada una de las publicaciones dispuestas, independientemente del plazo de un año de que dispone para presentar su primer informe, conforme a lo señalado en el punto resolutivo 9 de este Fallo.

D. Otras medidas solicitadas

148. La **Comisión** solicitó que se ordene al Estado “[a]decuar la legislación interna, para asegurar que los procesos disciplinarios en contra de miembros de la Policía Nacional de Ecuador cumplan con todas las garantías del debido proceso y el principio de legalidad”, en específico, “tomar las medidas para que los procesos garanticen el derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, el derecho a la defensa con tiempo suficiente, el principio de presunción de inocencia y el derecho a recurrir el fallo”.

149. El **representante** requirió que se ordene al Estado que “adopte las medidas necesarias para evitar que en el futuro se produzcan hechos similares, especialmente [que] aplique las reglas del debido proceso en el marco de procesos disciplinarios que se realicen en la Fuerza Pública”. Asimismo, solicitó que se ordene al Estado que “pida disculpas públicas a la [presunta] víctima y [que] se comprometa a realizar acciones para que los administradores de justicia apliquen estrictamente las leyes, tutelando los derechos de las víctimas”.

150. El **Estado** indicó que los requerimientos vinculados a las garantías de no repetición se encuentran plenamente desarrollados por Ecuador, por lo que la Corte no podría pronunciarse al respecto. Señaló que la Constitución de 2008 reconoce en el artículo 76, numerales 3 y 7, el principio de legalidad y las garantías del derecho a la defensa, respectivamente. Agregó que el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público garantiza el respeto al debido proceso en los procedimientos disciplinarios aplicables al personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, habiendo incluido los mecanismos para hacer efectivo el derecho a recurrir, conforme al artículo 8.2 h) de la Convención Americana. A su vez, dicho Código tipifica las faltas administrativas disciplinarias, conforme a la exigencia del principio de legalidad.

151. En la presente sentencia la Corte declaró la violación del artículo 8.2.h en relación con el artículo 2 de la Convención debido a la confusión normativa existente al momento en que ocurrieron los hechos, en relación con la posibilidad de recurrir las decisiones adoptadas por el Tribunal de Disciplina (*supra* párr. 91). No obstante, dicha legislación fue derogada y la Corte toma nota de lo informado por el Estado en el sentido de que el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público garantiza el derecho a recurrir, conforme al artículo 8.2 h) de la Convención Americana. Por otro lado, en la presente Sentencia la Corte no declaró la violación del principio de legalidad. En vista de lo anterior, la Corte no considera necesario otorgar las medidas de reparación solicitadas por la Comisión y por el representante.

152. Por su parte, en cuanto a las medidas de satisfacción solicitadas, el Tribunal determina que

¹²¹ Cfr. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88, párr. 79, y *Caso Deras García y otros Vs. Honduras, supra*, párr. 108.

la publicación de la Sentencia y del resumen oficial son medidas adecuadas, por lo que no se accede a solicitudes adicionales en tal sentido.

D. Indemnizaciones compensatorias

153. La **Comisión** solicitó que el Estado “[r]epar[e] integralmente las violaciones de derechos [humanos] declaradas en el Informe de Fondo[,] incluyendo el aspecto material e inmaterial”.

D.1. Daño material

154. El **representante** señaló que el Estado debe pagar a la víctima “todas las remuneraciones y demás beneficios que por ley, le habría[n] correspondido desde la fecha de su separación [del cargo] hasta la fecha de la reincorporación al [s]ervicio [a]ctivo”. Para tales efectos, el cálculo respectivo debe realizarse “según el tiempo de servicio en cada grado policial que debió tener la [presunta] víctima conforme su promoción”.

155. Agregó que la documentación aportada al proceso permite establecer “el sueldo que percib[ía] un policía desde el año 2000 [...] hasta el presente año, tomando en cuenta cada uno de los grados que le correspondería a la [presunta] víctima hasta el momento”. A lo anterior se suman rubros en conceptos de décimo tercer sueldo, décimo cuarto sueldo, fondos de reserva, “día de la policía que estuvo vigente hasta el año 2010” y la cesantía “que corresponde al policía que ha cumplido 20 años de servicio”. En virtud de lo anterior, solicitó que en concepto de daño material se ordene al Estado el pago de USD\$ 471.891,00 (cuatrocientos setenta y un mil ochocientos noventa y un dólares de los Estados Unidos de América), “por [veinte] años y tres meses de salarios dejados de percibir”, en favor del señor Mina Cuero.

156. El **Estado** alegó que la víctima no aportó a las actuaciones ningún elemento probatorio que sustente la pérdida de los ingresos o detrimento alguno vinculado con los hechos del caso. Señaló que consta, de la información de la administración tributaria interna, que el señor Mina Cuero ejerció actividades económicas desde 2008 a 2017. Indicó que el señor Mina Cuero pretende que Ecuador cubra rubros destinados a bonificaciones, ascensos y compensaciones, entre otros, que “no pueden ser valorados de manera objetiva[,] ya que [...] no [se] podría comprobar [...] que [...] habría ascendido o sería merecedor de las bonificaciones alegadas”.

157. Agregó que, en el caso de que la Corte considere alguna posible reparación por este concepto, en ningún caso podría superar, para su cálculo, “el rango que efectivamente ostentó el señor Mina Cuero, esto es, el de Policía Nacional”.

158. Este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia que el daño material supone la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso¹²². Asimismo, la jurisprudencia ha reiterado el carácter ciertamente compensatorio de las indemnizaciones, cuya naturaleza y monto dependen del daño ocasionado, por lo que no pueden significar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para las víctimas o sus sucesores¹²³.

159. En cuanto al monto solicitado por el representante en concepto de salarios dejados de percibir, la Corte advierte que, si bien fue aportada documentación de respaldo, esta no permite determinar, con precisión, los montos que corresponderían por cada año de servicio a los distintos grados policiales. Adicionalmente, no es factible afirmar que el señor Mina Cuero habría ascendido a tales grados, máxime cuando en su hoja de vida se advierten dos

¹²² Cfr. *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de febrero de 2002. Serie C No. 91, párr. 43, y *Caso Deras García y otros Vs. Honduras, supra*, párr. 123.

¹²³ Cfr. *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de mayo de 2001. Serie C No. 76, párr. 79, y *Caso Deras García y otros Vs. Honduras, supra*, párr. 123.

anotaciones sobre denegatoria de ascensos¹²⁴.

160. Por consiguiente, dado que fue declarada violación a derechos de la víctima en el procedimiento que culminó con su destitución, la Corte fija, en equidad, por concepto de lucro cesante correspondiente desde el 25 de octubre de 2000 –fecha en que el Tribunal de Disciplina impuso la aludida sanción– hasta la fecha de emisión del presente Fallo, la cantidad de USD \$75.000,00 (setenta y cinco mil dólares de los Estados Unidos de América).

D.2. Daño inmaterial

161. El **representante** señaló que el Estado no adoptó las medidas necesarias para proteger al señor Mina Cuero de la separación arbitraria de la que fue objeto, lo que afectó su proyecto de vida, que era continuar siendo policía, acceder a ascensos y, consecuentemente, acceder a una pensión por jubilación. Solicitó, en concepto de daño inmaterial, que se orden el pago de USD \$50.000,00 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América), en favor de la víctima.

162. El **Estado** indicó que el representante no alegó “que [haya] exist[ido] un nivel de afectación de una particular intensidad hacia la víctima”, por lo que, ante la falta de sustento, la Corte deberá descartar la pretensión formulada. Solicitó que, en el caso de que la Corte considere alguna posible reparación por este concepto, el monto sea fijado en equidad y de conformidad con la jurisprudencia previa sobre la materia.

163. En cuanto al daño inmaterial, la Corte ha establecido que puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, como el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia¹²⁵.

164. En el caso concreto, para probar el daño inmaterial, la Corte cuenta con la declaración del señor Mina Cuero, rendida en audiencia pública, así como la declaración de la señora Jenniffer Yomaira Holguín Méndoza, pareja de la víctima, de las cuales se desprenden distintos sufrimientos que el procedimiento arbitrario de destitución habría ocasionado en aquel¹²⁶. De esa cuenta, con base en lo anterior y las circunstancias propias del caso, la Corte estima que las violaciones al debido proceso que sufrió en el procedimiento de destitución el señor Mina Cuero ocasionaron perjuicios morales a este, por lo que fija, en equidad, la cantidad de USD \$15.000,00 (quince mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de daño inmaterial.

E. Costas y gastos

165. El **representante** señaló que la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos –CEDHU–, en representación de la víctima, ha incurrido en gastos para enfrentar el trámite del caso ante la Comisión Interamericana, incluidos costos por envío de documentos, transmisiones por fax y llamadas telefónicas, entre otros, así como por el litigio ante la Corte. En tal sentido, solicitó que se ordene al Estado el pago de USD\$ 15.000,00 (quince mil dólares de los Estados Unidos de América).

166. La Corte recuerda que, conforme a su jurisprudencia, las costas y gastos hacen parte del concepto de reparación, toda vez que la actividad desplegada por las víctimas con el fin de obtener justicia, tanto a nivel nacional como internacional, implica erogaciones que deben

¹²⁴ Cfr. Hoja de vida de Víctor Henry Mina Cuero, extendida por la Dirección de Personal de la Policía Nacional del Ecuador el 29 de mayo de 2003 (expediente de prueba, tomo I, anexo 1 al Informe de Fondo, folios 6 y 7).

¹²⁵ Cfr. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr. 84, y *Caso Deras García y otros Vs. Honduras, supra*, párr. 123.

¹²⁶ Cfr. Declaración de Víctor Henry Mina Cuero, rendida en audiencia pública ante esta Corte, y declaración de Jenniffer Yomaira Holguín Méndoza, rendida ante fedatario público (expediente de prueba, tomo V, *affidávits*, folios 1885 y 1886).

ser compensadas cuando la responsabilidad internacional del Estado es declarada mediante una sentencia condenatoria. En cuanto al reembolso de las costas y gastos, corresponde al Tribunal apreciar prudentemente su alcance, el cual comprende los gastos generados ante las autoridades de la jurisdicción interna, así como los generados en el curso del proceso ante el Sistema Interamericano, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto y la naturaleza de la jurisdicción internacional de protección de los derechos humanos. Esta apreciación puede ser realizada con base en el principio de equidad y tomando en cuenta los gastos señalados por las partes, siempre que su quantum sea razonable¹²⁷.

167. Este Tribunal ha señalado que “las pretensiones de las víctimas o sus representantes en materia de costas y gastos, y las pruebas que las sustentan, deben presentarse a la Corte en el primer momento procesal que se les concede, esto es, en el escrito de solicitudes y argumentos, sin perjuicio de que tales pretensiones se actualicen en un momento posterior, conforme a las nuevas costas y gastos en que se haya incurrido con ocasión del procedimiento ante esta Corte”¹²⁸. Asimismo, la Corte reitera que no es suficiente la remisión de documentos probatorios, sino que se requiere que las partes hagan una argumentación que relacione la prueba con el hecho que se considera representado, y que, al tratarse de alegados desembolsos económicos, se establezcan con claridad los rubros y la justificación de estos¹²⁹.

168. En el presente caso no consta en el expediente respaldo probatorio alguno con relación a las costas y gastos en los cuales incurrió la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, en representación del señor Mina Cuero, en la tramitación del caso ante el Sistema Interamericano. No obstante, el Tribunal considera razonable suponer que tales trámites necesariamente implicaron erogaciones pecuniarias, por lo que determina que el Estado debe entregar a la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos la cantidad de USD \$15.000,00 (quince mil dólares de los Estados Unidos de América) por concepto de costas y gastos. Cabe agregar que, en la etapa de supervisión de cumplimiento de la presente Sentencia, la Corte podrá disponer que el Estado reembolse a la víctima o su representante los gastos razonables en que incurran en dicha etapa procesal¹³⁰.

I. Modalidad de cumplimiento de los pagos ordenados

169. El Estado deberá efectuar el pago de las sumas fijadas en concepto de indemnizaciones por conceptos de restitución, daño material e inmaterial, y el reintegro de costas y gastos, establecidas en la presente Sentencia directamente a la persona y a la organización identificada, dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación del presente Fallo. Lo anterior, sin perjuicio de que pueda adelantar los pagos en un plazo menor. En caso de que la persona beneficiaria fallezca antes de que le sean entregadas las indemnizaciones respectivas, estas se efectuarán directamente a sus derechohabientes, conforme al Derecho interno aplicable.

170. El Estado deberá cumplir con las obligaciones monetarias mediante el pago en dólares de los Estados Unidos de América.

171. Si por causas atribuibles a la persona beneficiaria de las indemnizaciones o a sus derechohabientes no fuese posible el pago de las cantidades determinadas dentro del plazo

¹²⁷ Cfr. *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párrs. 82, y *Caso Pavez Pavez Vs. Chile, supra*, párr. 200.

¹²⁸ Cfr. *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones y Costas, supra*, párr. 79, y *Caso Pavez Pavez Vs. Chile, supra*, párr. 201.

¹²⁹ Cfr. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 277, y *Caso Deras García y otros Vs. Honduras, supra*, párr. 131.

¹³⁰ Cfr. *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217, párr. 29, y *Caso Deras García y otros Vs. Honduras, supra*, párr. 135.

indicado, el Estado consignará dichos montos a su favor en una cuenta o certificado de depósito en una institución financiera ecuatoriana solvente, en dólares de los Estados Unidos de América, y en las condiciones financieras más favorables que permitan la legislación y la práctica bancaria. Si no se reclama la indemnización correspondiente una vez transcurridos diez años, las cantidades serán devueltas al Estado con los intereses devengados. En caso de que lo anterior no sea posible, el Estado deberá mantener asegurada la disponibilidad de los fondos por el plazo de diez años.

172. Las cantidades respectivas, correspondientes a indemnizaciones por concepto de restitución, daño material e inmaterial, y como reintegro de costas y gastos deberán ser entregadas a la persona e institución indicadas en forma íntegra, conforme a lo establecido en esta Sentencia, sin reducciones derivadas de eventuales cargas fiscales.

173. En caso de que el Estado incurriera en mora, deberá pagar un interés sobre la cantidad adeudada correspondiente al interés bancario moratorio en Ecuador.

X PUNTOS RESOLUTIVOS

174. Por tanto,

LA CORTE

DECIDE,

Por unanimidad:

1. Desestimar la excepción preliminar por incompetencia de la Corte en razón de la materia por la utilización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos como una cuarta instancia, en los términos del párrafo 19 de esta Sentencia.

DECLARA,

Por unanimidad, que:

2. El Estado es responsable internacionalmente por la violación al derecho a las garantías judiciales, reconocido en los artículos 8.1, 8.2, 8.2 b), y 8.2 c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos que establece el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, así como del derecho reconocido en el artículo 8.2 h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno que establece el artículo 2 del mismo instrumento internacional, en perjuicio del señor Víctor Henry Mina Cuero, en los términos de los párrafos 80 a 106 de la presente Sentencia.

Por unanimidad, que:

3. El Estado es responsable internacionalmente por la violación a los derechos políticos, reconocidos en el artículo 23.1 c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos que establece el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, en perjuicio del señor Víctor Henry Mina Cuero, en los términos de los párrafos 107 a 111 de la presente Sentencia.

Por unanimidad, que:

4. El Estado es responsable internacionalmente por la violación al derecho a la protección judicial que consagra el artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos que establece el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, en perjuicio del señor Víctor Henry Mina Cuero, en los términos de los párrafos 116 a 124 de la presente Sentencia.

Por mayoría de cinco votos a favor y dos en contra, que:

5. El Estado es responsable internacionalmente por la violación al derecho al trabajo que consagra el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos que establece el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, en perjuicio del señor Víctor Henry Mina Cuero, en los términos de los párrafos 127 a 136 de la presente Sentencia.

Disienten el Juez Humberto Antonio Sierra Porto y la Jueza Patricia Pérez Goldberg.

Y DISPONE:

Por unanimidad, que:

6. Esta Sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación.

7. El Estado realizará las publicaciones indicadas en el párrafo 147 de la presente Sentencia.

8. El Estado pagará las cantidades fijadas en los párrafos 145, 160, 164 y 168 de la presente Sentencia por concepto de indemnización ante la inviabilidad de reincorporar a la víctima al cargo que venía ejerciendo, así como de indemnización por concepto de daño material e inmaterial, y por el reintegro de costas y gastos, en los términos de los párrafos 169 a 173 de la presente Sentencia.

9. El Estado, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, rendirá al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo 147 del presente Fallo.

10. La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la presente Sentencia.

El Juez Ricardo C. Pérez Manrique dio a conocer su voto individual concurrente. El Juez Humberto Antonio Sierra Porto y la Jueza Patricia Pérez Goldberg dieron a conocer sus votos individuales disidentes.

Redactada en español en San José, Costa Rica, el 7 de septiembre de 2022.

Corte IDH. *Caso Mina Cuero Vs. Ecuador*. Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas del 7 de septiembre de 2022. Sentencia adoptada en San José, Costa Rica.

Ricardo C. Pérez Manrique
Presidente

Humberto Antonio Sierra Porto

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Nancy Hernández López

Verónica Gómez

Patricia Pérez Goldberg

Rodrigo Mudrovitsch

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

Comuníquese y ejecútese,

Ricardo C. Pérez Manrique
Presidente

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO RAZONADO CONCURRENTENTE DEL
JUEZ RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
CASO MINA CUERO VS. ECUADOR
SENTENCIA DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 2022
(Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

I. INTRODUCCIÓN

1. En la sentencia se declara la violación de los artículos de los 8.1, 8.2, 8.2 b), y 8.2 c), 23.1 c), 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos que establece el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional, así como del derecho reconocido en el artículo 8.2 h) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno que establece el artículo 2 del mismo instrumento internacional. La responsabilidad internacional del Ecuador surgió por las mencionadas violaciones observadas en el proceso disciplinario que culminó con la destitución del señor Mina Cuero del cargo de policía.

2. Por medio del presente voto, concuro con lo dispuesto en la sentencia, pero siendo la primera decisión que el Tribunal dicta con su nueva integración, considero necesario hacer referencia a los fundamentos de mi posición respecto de la justiciabilidad de los DESCA, reiterando lo sostenido en votos anteriores y aportando algunas reflexiones sobre el caso en particular. Finalmente, abordaré una cuestión que en mi opinión debió ser considerada por la mayoría en cuanto a la vulneración del principio del *ne bis in idem*.

3. El presente voto se estructura de la siguiente manera: 1) Justiciabilidad de los DESCA; 2) Sobre la vulneración a los derechos políticos de la víctima; 3) Consideraciones sobre la aplicación al caso del principio *ne bis in idem*, y 4) Conclusiones

II. JUSTICIABILIDAD DIRECTA DE LOS DESCA

4. La justiciabilidad de los DESCA ha sido objeto de discusión tanto por la doctrina como en la Corte IDH y, han existido por lo menos tres posturas al respecto, tal como mencioné, entre otros, en mi voto concurrente a la sentencia de 21 de noviembre de 2019 del caso *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú*¹.

5. La primera postura plantea que el análisis de violaciones individuales a los DESCA carece de una "justiciabilidad directa". Esto no quiere decir que no sean justiciables, sino que lo son de manera "indirecta". Es decir, para poder recurrir a analizar una violación a dichos

¹ Cfr. *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394.

derechos, la Corte Interamericana sólo lo podrá hacerlo a través de su relación con los derechos civiles y políticos, reconocidos expresamente por los artículos 3 al 25 de la Convención. A su vez, también podrían ser declarados vulnerados de manera directa únicamente dos derechos: el derecho a la educación y los derechos sindicales. Esto debido a que ambos derechos se encontrarían reconocidos como “justiciables” expresamente por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante “Protocolo de San Salvador”), específicamente en su artículo 19.6².

6. La segunda visión, en contradicción con la primera, aboga por la “justiciabilidad directa”. Sostiene que la Corte tiene competencia para conocer violaciones autónomas a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales con fundamento en el artículo 26 de la Convención, entendiendo que serían justiciables de forma individual³. Esta posición, a su vez, subsume el análisis de las violaciones a los DESCAs al artículo 26, reconociendo una remisión directa a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA. El análisis de las vulneraciones a los DESCAs se realizará siempre en cuanto una violación al artículo 26, referenciando a la Carta de la OEA o la Declaración Americana, dejando de lado una integración con los derechos civiles y políticos.

7. La tercera postura, que es a la que me afilio, es la que podemos denominar de la “postura de la simultaneidad”. Tal como lo he mencionado en votos concurrentes anteriores y reiterando los fundamentos allí planteados⁴, mi posición respecto de esta postura diversa

² Esta fue la posición mayoritaria de la Corte Interamericana hasta antes de la emisión de la Sentencia del caso *Lagos del Campo Vs. Perú*. Entre otros casos en que se evidencia esta posición se encuentran: “*Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, y el *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Por mencionar dos ejemplos, así como en el *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298. Asimismo, en el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y del artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

³ Cfr. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párrs. 142 y 154; *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344, párr. 192; *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 220; *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 100; *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359, párrs. 75 a 97; *Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párrs. 34 a 37; *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 394, párrs. 33 a 34; *Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395, párr. 62, y *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 195.

⁴ Cfr. Voto concurrente a la sentencia de 21 de noviembre de 2019 del caso *Asociación Nacional De Cesantes Y Jubilados De La Superintendencia Nacional De Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú*; a la sentencia de 22 de noviembre de 2019 del *Caso Hernández Vs. Argentina*; *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, y a la sentencia de 15 de Julio de 2020 del *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesús y sus Familiares Vs. Brasil*.

nace a partir del pleno reconocimiento de la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación entre los derechos humanos, que sirve de sustento para la competencia de la Corte a la hora de conocer sobre violaciones individuales de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Lo anterior bajo la convicción de que los Derechos Humanos son interdependientes e indivisibles, de manera tal que los derechos civiles y políticos se encuentran entrelazados con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Unos derechos no pueden disfrutarse plenamente sin los otros. Me afilio a la "postura de la simultaneidad". Reafirmo que esta visión permite ver al ser humano de manera integral como titular pleno de derechos y esto influye en la justiciabilidad de sus derechos. En particular, resultan inescindibles en circunstancias como las del presente caso.

8. Es así que, he afirmado que la interdependencia e indivisibilidad permite ver al ser humano de manera integral como titular pleno de derechos y esto influye en la justiciabilidad de sus derechos. La Declaración Americana sobre Derechos Humanos reconoce tanto derechos civiles y políticos como económicos sociales y culturales. Similar visión se afirma en el Preámbulo de la Convención Americana: *"Reiterando que con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos solo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como sus derechos civiles y políticos..."*, posteriormente en su Considerando encomienda la celebración de una Convención sobre DESC. A su vez en el Preámbulo del Protocolo de San Salvador: *"Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros"*.

9. Dentro de esta visión, el artículo 26 de la Convención funciona como un artículo marco, en el entendido que hace alusión de forma general a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, para cuya lectura y determinación nos remite a la Carta de la OEA. A su vez, el propio Protocolo de San Salvador individualiza da contenido a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Destaco que, dada la gran importancia de estos derechos, el Protocolo establece que deben ser reafirmados, desarrollados perfeccionados y protegidos (ver Preámbulo). Finalmente, existe un conjunto de instrumentos del *corpus juris* interamericano que también hacen referencia a los DESCAs.

10. A partir de esta visión el artículo 26 se integra como un artículo marco, que ampara los DESCAs, lo cual permite una mayor y más coherente confluencia con los otros artículos de la Convención a la hora de determinar el sentido y alcance de las violaciones. Esta interpretación trasciende la artificial división entre derechos de distintas categorías, con distintos grados de efectividad que en el caso de los DESCAs niega el acceso a la justicia interamericana para su salvaguarda. Máxime cuando la Corte Interamericana interviene en casos de la zona más desigual del planeta. Al reafirmar la postura de la simultaneidad buscamos dejar de lado los reduccionismos que pueden llegar a significar las dos posturas antes mencionadas. Por un lado, una postura que elimine la posibilidad de declarar al artículo 26 como vulnerado, al final de cuentas termina invisibilizando del todo la autonomía y existencia de los DESCAs como derechos reales, justiciables y, por tanto, vigentes. Por otro lado, una postura que sólo considere al artículo 26 como el único instrumento de aplicación cuando se trate de DESCAs, desconoce la interdependencia e interrelación con los derechos civiles y políticos.

11. El caso bajo examen demuestra perfectamente la necesidad de protección de manera coherente y congruente no sólo desde ámbito de los DESCAs sino a partir de un análisis conglobado de las violaciones en simultaneidad con los derechos civiles y políticos. Reitero, que,

en ningún caso, los derechos humanos pueden ser tratados de manera aislada y sin considerarlos en su conjunto, porque la compleja realidad convoca a la necesidad de análisis que privilegien la interdependencia e interrelación entre los mismos. Este caso ejemplifica de manera muy clara esta confluencia, pues se trata de destitución de un integrante de la policía de Ecuador en violación de los artículos los 8.1, 8.2, 8.2 b), y 8.2 c), 8.2 h, 23.1 c), 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Es necesario destacar en consecuencia que se trata de manera conjunta de garantías del debido proceso, de acceso a la justicia y de derechos políticos vinculados con la estabilidad laboral y el derecho a la protección frente a despidos arbitrarios. Requerimos así un análisis pleno a la luz de dichos derechos que integre, como uno de sus componentes el derecho a la estabilidad laboral y el derecho a la protección frente a despidos arbitrarios. En contraste, abordar el análisis únicamente desde los derechos civiles y políticos involucrados sería limitado, como también lo sería centrarnos únicamente en la cuestión laboral. A la hora de interpretar y aplicar la Convención Americana, este Tribunal es, antes que todo, una Corte regional de derechos humanos y su perspectiva es tal que debe poder comprender el panorama general. En esta línea resulta entonces necesario abordar estas vulneraciones desde la coexistencia de varios derechos de las víctimas, indivisibles y justiciables ante esta Corte *per se*. El acceso a la justicia interamericana en este caso, como en otros diversos ya conocidos por este Tribunal, va a constituir una llave para el acceso a los otros derechos. Hago notar que la metáfora de la llave no significa que estemos ante una visión que restrinja la justiciabilidad de manera directa al derecho al trabajo (o cualquier otro DESCAs), sino que se trata de una justiciabilidad en simultáneo debido a la interrelación entre derechos. Reitero que no estamos ante la tesis de la conexidad, sino de la simultaneidad. En consecuencia, no podría considerarse que el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador es un impedimento para que la Corte ingrese a considerar su violación conjunta, pues en aplicación del principio *pro persona* (art. 29 c) y d) de la Convención Americana no es razonable sostener que existen derechos humanos que no contemplan la protección del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

12. En el presente caso, se declaran violados los artículos 8.1, 8.2, 8.2 b), y 8.2 c), 23.1 c), 25 y 26, en relación con el artículo 1.1 y el 8.2 h en relación con el 2 de la Convención. Se optó por votar en los Resolutivos la violación artículo por artículo, lo que considero desconoce los principios de indivisibilidad, interdependencia y simultaneidad como lo desarrollé *ut supra*. Entiendo que a partir de la concepción que he sostenido respecto de la interpretación y aplicación de la Convención, el derecho a la estabilidad laboral y el derecho a la protección frente a despidos arbitrarios es justiciable en función de la coexistencia de la violación a varios derechos convencionales, sin necesidad de recurrir a justificaciones a partir de la invocación autónoma del artículo 26 convencional. La invocación del artículo 26 es a mí entender innecesaria o por lo menos sobreabundante.

III. VULNERACIÓN A LOS DERECHOS POLÍTICOS EN LA DESTITUCIÓN DE UN FUNCIONARIO PÚBLICO

13. La presente Sentencia versa sobre un tema que ha sido varias veces conocido por la Corte y que es cardinal al mantenimiento del Estado de Derecho en la región. Me refiero a la garantía establecida en el artículo 23.1 c) del acceso en condiciones de igualdad a la función pública. Tal como reconoce la Sentencia la Corte “ha interpretado que el acceso en condiciones de igualdad es una garantía insuficiente si no está acompañada por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede⁵, lo que indica que los procedimientos de nombramiento, ascenso, suspensión y destitución de funcionarios públicos

5 Cfr. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 138, y *Caso Pavez Pavez Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 4 de febrero de 2022. Serie C No. 449, párr. 85.

deben ser objetivos y razonables, es decir, deben respetar las garantías del debido proceso aplicables”⁶.

14. En distintas ocasiones la Corte se había pronunciado sobre procesos de destitución de funcionarios públicos, considerando específicamente la garantía de estabilidad o inamovilidad en el cargo⁷. Este caso en particular el Tribunal ha considerado que las garantías contenidas en el artículo 23.1 c) de la Convención eran aplicables al señor Mina Cuero, ya que como se establece en el párrafo 110 *in fine* “la desvinculación del señor Mina Cuero desconoció las garantías del debido proceso, lo que afectó de forma arbitraria su permanencia en el cargo de policía”.

15. En la destitución, se vinculan el derecho al debido proceso, los derechos políticos y el derecho al trabajo. No es posible comprender aisladamente las vulneraciones, en cuanto su división no refleja la vulneración conjunta que existe en el caso, con prescindencia de si tratare de derechos civiles y políticos o derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

16. De esta forma, la destitución de Mina Cuero fue determinada a través de un procedimiento en el que fueron vulneradas las garantías del debido proceso, y a su vez la vulneración de su derecho a la estabilidad laboral.

IV.PRINCIPIO DE NE BIS IN IDEM

17. Respecto de la vulneración del principio *ne bis in idem*, el Tribunal establece que:

97. En el caso concreto, según la Resolución del Tribunal de Disciplina que impuso la sanción de destitución a la presunta víctima, esta habría cometido las infracciones disciplinarias previstas en los numerales 5 y 26 del artículo 64 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, los que regulaban:

Artículo 64. Constituyen faltas atentatorias o de tercer[a] clase: [...] 5. Los que ejecutaren cualquier acto que revele falta de consideración y respeto al superior, dentro o fuera del servicio; [...] 26. Realizar actos de manifiesta violencia o indisciplina contra un superior siempre que el hecho no constituya delito; [...].

98. Asimismo, le fueron aplicadas al señor Mina Cuero las circunstancias agravantes contenidas en las literales c), d) y m) del artículo 30 del mismo Reglamento, las que establecían:

Artículo 30. Para los mismos efectos de graduación de la sanción disciplinaria, son circunstancias agravantes: [...] c) Que el hecho se haya ejecutado en presencia del personal, de tal manera que pueda considerarse como mal ejemplo en el mantenimiento del orden y de la disciplina; d) El ser reincidente en el cometimiento de faltas en relación al tiempo y a la gravedad; [...] y, m) Cualquier otra circunstancia que a juicio del superior aumente la gravedad de la falta o haga presumir la peligrosidad del sancionado.

103. Asimismo, el Tribunal advierte que la falta de especificación relativa a qué sanciones previas se consideraron y aplicaron como circunstancias agravantes y la imposición de la sanción más grave posible, muestra un apartamiento del deber de motivación, que además significó una vulneración al principio *ne bis in idem*, en tanto

6 Cfr. *Caso Moya Solís Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 425, párr. 108, y *Caso Pavez Pavez Vs. Chile, supra*, párr. 85.

7 Cfr. *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, supra*, párr. 138, y *Caso Cuya Lavy y otros Vs. Perú. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de septiembre de 2021. Serie C No. 438, párr. 160.

se habría aplicado la circunstancia agravante contenida en el literal c) del artículo 30 del Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, referida a la ejecución del hecho "en presencia del personal", es decir, tomando en cuenta para dicha agravante la misma conducta objeto de reproche, como lo era la falta de respeto hacia otros miembros de la institución policial.

18. Los tratados internacionales incorporan el principio del *ne bis in idem*, así en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos el artículo 7) establece: "Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con ley y el procedimiento penal de cada país". La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en el artículo 8, inciso 4): "El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos". El Estatuto de Roma lo consiga en el artículo 20.

19. El principio tiene una vertiente material, lo que significa que nadie puede ser sancionado dos veces por el mismo hecho, siempre y cuando se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento, es decir, que se dé el mismo contenido de injusto, o sea la lesión de un mismo bien jurídico o un mismo interés protegido. En otras palabras y según interpretación sostenida, el fundamento de ambas sanciones debe ser idéntico.

20. Cabe señalar que, en el caso, de la lectura armónica de los artículos 30 y 64 citados, la circunstancia agravante refiere a que el hecho se haya ejecutado en presencia del personal, de tal manera que pueda considerarse como mal ejemplo en el mantenimiento del orden y de la disciplina, mientras que la falta que se imputa a la presunta víctima consiste en realizar cualquier acto que revele falta de consideración y respeto al superior. Desde mi punto de vista, el elemento constitutivo refiere exclusivamente a los actos de indisciplina respecto a los superiores. En contraposición, la circunstancia de agravación se configura por la presencia, en el momento de consumación, de personal distinto a los superiores respecto de quienes se podría configurar la falta, por considerarse un mal ejemplo. A mi criterio la alteratoria de responsabilidad consiste en agravar el hecho por algo no previsto en la figura básica pues la falta de consideración y respeto al superior pudo haberse configurado sin presencia del personal. La posición que sustento sobre la no vulneración del principio *ne bis in idem* en un caso del agravante, como en el bajo estudio, de manera alguna significa un distanciamiento o reversión de la jurisprudencia constante de este Tribunal en la valoración, interpretación y aplicación del principio⁸.

V. CONCLUSIONES

1) Los Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales son justiciables de manera directa ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por cuanto los Derechos

⁸ Véase *Caso Rosadio Villavicencio Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 14 de octubre de 2019. Serie C No. 388, párrs. 101 y 105; *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú. Fondo*. Sentencia de 17 de septiembre de 1997. Serie C No. 33, párrs 66 y 68; *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No.119, párr. 199; *Caso Mohamed Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 noviembre de 2012. Serie C No. 255, párr. 120, y *Caso J. Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2013 Serie C No. 275, párrs. 259 y 267. Véase también *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No.154, párrafo 154. *Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No.162, párrafo 153. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No.251, párrafo 195. *Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No.162, párrafo 197.

humanos son universales, indivisibles, interdependientes y sus violaciones son simultáneas con otros derechos.

2) A partir de tal consideración, la referencia al artículo 26 de la Convención Americana es una norma marco que permite acceder a su definición y contenido juntamente con el Protocolo de San Salvador y el corpus iuris internacional, pero insuficiente por sí solo para justificar el acceso a la Corte.

3) En el caso la violación a varios derechos civiles y políticos es simultánea e indivisible de la violación al derecho a involucrado.

4) En el caso cobra especial relevancia la violación simultánea, en un mismo acto del art. 23.1 c) de la Convención Americana.

5) Entiendo que no se violó el principio *ne bis in idem* por las razones expresadas.

Ricardo Pérez Manrique
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

**VOTO PARCIALMENTE DISIDENTE DEL
JUEZ HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**

CASO MINA CUERO VS. ECUADOR

SENTENCIA DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 2022

(Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones mayoritarias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte o el Tribunal), el presente voto tiene por objeto explicar mi disidencia frente al punto resolutivo 5 en el que se declaró la responsabilidad internacional del Estado de Ecuador (en adelante “el Estado” o Ecuador) por la violación del derecho al trabajo, en perjuicio del señor Víctor Henry Mina Cuero.

2. Este voto complementa la posición ya expresada en mis votos parcialmente disidentes a los casos *Lagos del Campo Vs. Perú*¹, *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú*², *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*³, *Muelle Flores Vs. Perú*⁴, *Hernández Vs. Argentina*⁵, *ANCEJUB-SUNAT Vs. Perú*⁶, *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*⁷, *Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*⁸, *Casa Nina Vs. Perú*⁹,

¹ *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

² *Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

³ *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴ *Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵ *Caso Hernández Vs. Argentina. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C No. 395. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶ *Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C No. 39. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸ *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹ *Caso Casa Nina Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 24 de noviembre de 2020. Serie C No. 419. Voto concurrente y parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

*Guachalá Chimbo Vs. Ecuador*¹⁰, *FEMAPOR Vs. Perú*¹¹, y *Guevara Díaz Vs. Costa Rica*¹²; así como en mis votos concurrentes de los casos *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*¹³, *Poblete Vilches y Otros Vs. Chile*¹⁴, *Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*¹⁵, *Buzos Miskitos Vs. Honduras*¹⁶, *Vera Rojas y otros vs. Chile*¹⁷, *Manuela y otros vs. El Salvador*¹⁸, *Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala*¹⁹, *Palacio Urrutia Vs. Ecuador*²⁰ y *Pavez Pavez Vs. Chile*²¹, en relación con la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante "DESCA") a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención" o "CADH").

3. En previas oportunidades, he expresado las razones por las cuales considero que existen inconsistencias lógicas y jurídicas en la posición jurisprudencial asumida por la mayoría de la Corte, sobre la justiciabilidad directa y autónoma de los DESCAs a través del artículo 26 de la Convención. Esta posición desconoce las reglas de interpretación de la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados²², cambia la naturaleza de la obligación de progresividad²³, ignora la voluntad de los Estados plasmada en el Protocolo de San Salvador²⁴ y mina la legitimidad del Tribunal²⁵; solo por mencionar algunos argumentos. No obstante, mi propósito en esta ocasión es poner de manifiesto la irrelevancia del análisis del artículo 26 tratándose de un caso que se refiere

¹⁰ *Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 423. Voto concurrente y parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹¹ *Caso Federación Nacional de Trabajadores Marítimos y Portuarios (FEMAPOR) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones.* Sentencia de 1 de febrero de 2022. Serie C No. 448. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹² *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 22 de junio de 2022. Serie C No. 453. Voto concurrente y parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³ *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁴ *Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁵ *Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁶ *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras.* Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁷ *Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.* Sentencia de 1 de septiembre de 2021. Serie C No. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁸ *Caso Manuela y otros Vs. El Salvador. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 2 de noviembre de 2021. Serie C No. 441. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁹ *Caso Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones.* Sentencia de 17 de noviembre de 2021. Serie C No. 445. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁰ *Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

²¹ *Caso Pavez Pavez Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 4 de febrero de 2022. Serie C No. 449. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

²² *Cfr. Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

²³ *Cfr. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁴ *Cfr. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349. Voto concurrente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁵ *Cfr. Caso Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C No. 344. Voto parcialmente disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

específicamente a funcionarios públicos, y que como consecuencia podía abordarse con suficiente profundidad a partir del artículo 23 de la Convención.

4. En el caso, además de fundamentar las violaciones a las garantías judiciales, las cuales comparto plenamente, la Corte consideró que hubo una violación del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad del artículo 23.1 c) y al trabajo artículo 26 CADH. Haciendo uso del principio *iura novit curia*, señaló que la desvinculación del señor Mina Cuero afectó arbitrariamente su permanencia en el cargo de policía y como consecuencia desconoció la obligación de garantía de la estabilidad en el cargo²⁶. Además, la Corte expuso que se violó el derecho al trabajo, porque no se otorgaron las garantías necesarias para que el despido no fuera arbitrario y se realizara bajo causas justificadas. Reiteró a su vez que tal como se indicó en el “[...] caso *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela [...] el Estado incumple con su obligación de garantizar el derecho al trabajo y, por ende, a la estabilidad laboral, cuando no protege a sus funcionarios estatales de separaciones arbitrarias de su empleo*”²⁷. De manera que, es evidente que se trata de una misma argumentación fáctica y jurídica, pero con un fundamento normativo diferente, de una parte, el artículo 23.1 c) y, de otra, el artículo 26 de la Convención.

5. Creo que lo adecuado era referirse exclusivamente al artículo 23. Como bien señala la sentencia el artículo 23.1 c) CADH dispone que “1. *Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...] c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país*”. La Corte acierta en esta ocasión al incluir el análisis de este artículo y declarar la violación del derecho a acceder a la función pública en condiciones de igualdad, pues resulta evidente que, tratándose de un cargo en la Policía Nacional, el señor Mira Cuero era un funcionario público. En efecto, según ha señalado esta Corte, siguiendo lo previsto en la Observación General 25 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas²⁸, el artículo 23.1 c) no consagra exclusivamente el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en condiciones de igualdad y a permanecer en el empleo. Esto implica que se respeten y garanticen criterios y procedimientos razonables y objetivos para nombramiento, ascenso, suspensión y destitución, y que las personas no sean objeto de discriminación en el desarrollo de dichos procedimientos²⁹. Este fue precisamente el contenido obligatorio infringido en el caso, porque el señor Mina Cuero fue destituido de su cargo sin que se cumpliera un procedimiento razonable y objetivo.

6. Lo anterior no es una distinción meramente nominal, pues como he dicho en otros votos separados, utilizar el artículo 26 de la Convención para declarar la responsabilidad del Estado, es jurídicamente inadecuado y afecta la legitimidad de la decisión. De manera que, determinar la responsabilidad de Ecuador exclusivamente a partir del artículo 23.1 c) CADH, no solo respondía de manera más precisa a la situación fáctica del señor Mira Cuero y permitía a la Corte avanzar en su jurisprudencia sobre el alcance de este derecho contenido en la Convención Americana; sino que hubiere evitado afectar la efectividad de la decisión debido a las inconsistencias de la justiciabilidad directa del artículo 26

²⁶ *Caso Mina Cuervo vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Sentencia de 7 de septiembre de 2022, párr. 110.

²⁷ *Caso Mina Cuervo vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Sentencia de 7 de septiembre de 2022, párr. 134.

²⁸ *Cfr.* Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. Observación General No. 25, Artículo 25: La Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho de Voto, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7, 12 de julio de 1996, párr. 23.

²⁹ *Cfr. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 206

CADH. Así, queda demostrado una vez más que, la utilización de esta disposición convencional tiene como único propósito reafirmar una línea jurisprudencial sobre los DESCAs, con independencia de que esta sea pertinente o necesaria a los efectos de garantizar la justicia del caso concreto.

Humberto Antonio Sierra Porto
Juez

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario

VOTO PARCIALMENTE DISIDENTE DE LA
JUEZA PATRICIA PEREZ GOLDBERG
CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
CASO MINA CUERO VS. ECUADOR
SENTENCIA DE 7 DE SEPTIEMBRE DE 2022
(Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)

Con pleno respeto a la decisión mayoritaria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Corte” o el “Tribunal”), emito este voto parcialmente disidente¹ con el objeto de explicar por qué en este caso resultaba procedente establecer la responsabilidad internacional del Estado por la vulneración del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la CADH, la Convención o el Tratado) y no declarar, adicionalmente, la violación del artículo 26 del referido Tratado.

Como se explicita en la sentencia, en el procedimiento disciplinario que derivó en la desvinculación del Sr. Mina Cuero, se produjeron un conjunto de afectaciones al debido proceso, lo cual dio lugar a la declaración de responsabilidad internacional del Estado de Ecuador por la violación de los artículos 8.1, 8.2, 8.2 b) y 8.2 c) de la CADH, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional y del artículo 8.2 h) de la Convención, en relación con el artículo 2 del Tratado, en perjuicio de la víctima.

Para efectos de orden, me referiré separadamente a los artículos 23 y 26 de la CADH.

I. Aplicación del artículo 23 de la Convención en virtud del principio *iura novit curia*.

1. En primer lugar, es necesario señalar que ni los representantes de la víctima ni la Comisión alegaron la violación del artículo 23.1 letra c) de la Convención, lo cual no es óbice para que la Corte, en virtud del principio *iura novit curia*, establezca el derecho aplicable en el caso concreto.
2. Como es sabido, el referido principio tiene su origen en el derecho romano y ha permeado especialmente los sistemas continentales en una dimensión procesal. Ello, al entenderse que es propio de la función jurisdiccional el “poder-deber” de identificar las normas o principios relevantes para la decisión de un caso, cuando la falta de

¹ Artículo 65.2 del Reglamento de la Corte IDH: “Todo Juez que haya participado en el examen de un caso tiene derecho a unir a la sentencia su voto concurrente o disidente que deberá ser razonado. Estos votos deberán ser presentados dentro del plazo fijado por la Presidencia, de modo que puedan ser conocidos por los Jueces antes de la notificación de la sentencia. Dichos votos sólo podrán referirse a lo tratado en las sentencias”.

invocación de las mismas por alguna de las partes pudiese conducir a una decisión errónea o a una hipótesis de denegación de justicia.

3. En el ámbito de la adjudicación internacional la aplicación del principio no ha sido uniforme, destacándose -por la habitual utilización del mismo- la jurisprudencia del Sistema Interamericano. La disuelta Corte Permanente de Justicia Internacional², la Corte Internacional de Justicia³ y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴ también han reflexionado sobre los alcances del referido principio.
4. Múltiples sentencias de esta Corte han razonado en torno a esta herramienta jurisdiccional⁵. Así, ya en el caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, en que la Comisión no alegó de manera expresa la violación al artículo 1.1 de la Convención, la Corte indicó que aquello no impedía su invocación “debido a que dicho precepto constituye el fundamento genérico de la protección de los

² Caso *Lotus*, sentencia N°9, 1927, Serie A, N°1, página 31.

³ Caso *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom Vs. Iceland)*, sentencia del 25 de julio de 1974, párrafos 17-18; caso *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua Vs. United States of America)*, sentencia de 27 de junio de 1986, párrafo 29.

⁴ Caso *Handyside vs. United Kingdom*, sentencia de 7 de diciembre de 1976, Series A No. 24, párrafo 41; caso *Guerra and others vs. Italy*, sentencia de 19 de febrero de 1998, Reports 1998-I, p.13, párrafo 44; caso *Phillis vs. Greece*, sentencia de 27 de agosto de 1991, Series A No. 209, p. 19, párrafo 56; caso *Powell y Rayner vs. Reino Unido* sentencia de 21 de febrero de 1990, Series A No. 172, p. 13, párrafo. 29; caso *Scoppola vs. Italy (No. 2)*, sentencia de 17 de septiembre de 2009, p. 17, párrafo 5; caso *Celikbilek vs. Turkey*, sentencia de 31 de mayo de 2005, párrafos 100-105.

⁵ Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988; Caso *Godínez Cruz Vs. Honduras*, sentencia de 20 de enero de 1989; Caso *Blake vs. Guatemala*, sentencia de 24 de enero de 1998; Caso *Durand y Ugarte Vs. Perú*, sentencia de 16 de agosto de 2000; Caso *Hilaire, Constantine y Benjamín y otros Vs. Trinidad y Tobago*, sentencia de 21 de junio de 2002; Caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, sentencia de 30 de mayo de 1999; Caso *Cantos vs. Argentina*, sentencia de 28 de noviembre de 2002; Caso *Cinco Pensionistas Vs. Perú*, sentencia de 28 de febrero de 2003; Caso *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*, sentencia de 25 de noviembre de 2003; Caso *Maritza Urrutia Vs. Guatemala*, sentencia 27 de noviembre de 2003; Caso de los *Hermanos Gómez Paquiyauri Vs. Perú*, sentencia de 8 de julio de 2004; Caso *Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay*, sentencia de 2 de septiembre de 2004; Caso *de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam*, sentencia de 15 de junio de 2005; Caso *Acosta Calderón Vs. Ecuador*, sentencia de 24 de junio de 2005; Caso *de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, sentencia de 8 de septiembre de 2005; Caso *Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*, sentencia de 15 de septiembre de 2005; Caso *García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú*, sentencia de 25 de noviembre de 2005; Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006; Caso *de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*, sentencia de 1 de julio de 2006; Caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, sentencia de 4 de julio de 2006; Caso *Bueno Alves Vs. Argentina*, sentencia de 11 de mayo de 2007; Caso *Kimel Vs. Argentina*, sentencia de 2 de mayo de 2008; Caso *Heliodoro Portugal Vs. Panamá*, sentencia de 12 de agosto de 2008; Caso *Bayarri Vs. Argentina*, sentencia de 30 de octubre de 2008; Caso *González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, solicitud de ampliación de presuntas víctimas y negativa de remisión de prueba documental, 19 de enero de 2009; Caso *Escher y otros Vs. Brasil*, sentencia de 6 de julio de 2009; Caso *Usón Ramírez Vs. Venezuela*, sentencia de 20 de noviembre de 2009; Caso *Vélez Loor Vs. Panamá*, sentencia de 23 de noviembre de 2010; Caso *Vera Vera y otra Vs. Ecuador*, sentencia de 19 de mayo de 2011; Caso *Contreras y otros Vs. El Salvador*, sentencia de 31 de agosto de 2011; Caso *Grande Vs. Argentina*, sentencia de 31 de agosto de 2011; Caso *Furlán y familiares Vs. Argentina*, sentencia de 31 de agosto de 2012; Caso *Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala*, sentencia de 20 de noviembre de 2012; Caso *Suárez Peralta Vs. Ecuador*, sentencia de 21 de mayo de 2013; Caso *Hermanos Landaeta y otros Vs. Venezuela*, sentencia de 27 de agosto de 2014; Caso *de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana*, sentencia de 28 de agosto de 2014; Caso *Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala*, sentencia de 28 de agosto de 2014; Caso *Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador*, sentencia de 14 de octubre de 2014; Caso *Cruz Sánchez y otros Vs. Perú*, sentencia de 17 de abril de 2015; Caso *Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú*, sentencia de 1 de septiembre de 2015; Caso *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, sentencia de 25 de noviembre de 2015; Caso *I. V. Vs. Bolivia*, sentencia de 30 de noviembre de 2016; Caso *Acosta y otros Vs. Nicaragua*, sentencia de 25 de marzo de 2017; Caso *Lagos del Campo Vs. Perú*, sentencia de 31 de agosto de 2017; Caso *Vereda La Esperanza Vs. Colombia*, sentencia de 31 de agosto de 2017; Caso *San Miguel Sosa y Otras Vs. Venezuela*, sentencia de 8 de febrero de 2018; Caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*, sentencia de 28 de noviembre de 2018; Caso *Muelle Flores Vs. Perú*, sentencia de 6 de marzo de 2019; Caso *Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala*, sentencia de 14 de octubre de 2019; Caso *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, sentencia de 6 de febrero de 2020; Caso *Hernández Vs. Argentina*, sentencia de 22 de noviembre de 2019; Caso *Cuya Lavy y otros Vs. Perú*, sentencia de 28 de septiembre de 2021; Caso *Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala*, sentencia de 17 de noviembre de 2021, y Caso *Casierra Quiñonez y otros Vs. Ecuador*, sentencia de 11 de mayo de 2022.

derechos reconocidos por la Convención y porque sería aplicable, de todos modos, en virtud de un principio general de Derecho, *iura novit curia*, del cual se ha valido reiteradamente la jurisprudencia internacional en el sentido de que el juzgador posee la facultad e inclusive el deber de aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en una causa, aun cuando las partes no las invoquen expresamente”⁶.

5. Ahora bien, la facultad que tiene la Corte para utilizar este principio no la exime de justificar su aplicación y de hacerlo de forma moderada y cautelosa. En este sentido, es relevante por una parte tener en cuenta que los hechos⁷ siempre establecen un límite al derecho, en cuanto a que la tarea de identificación y aplicación de este último debe hacerse sobre la base del marco fáctico determinado en el informe de fondo y por otra; que debe procederse de manera tal de no afectar la igualdad de armas y en particular, el derecho de defensa de los Estados.
6. En línea con estas ideas, y tal como lo ha planteado el juez Sierra Porto en su voto parcialmente disidente en el caso *Lagos del Campo Vs. Perú*,⁸ se trata de una facultad que debe ser utilizada bajo ciertos criterios de razonabilidad y pertinencia, como cuando “sea manifiesta la violación de derechos humanos o cuando los representantes o la Comisión hayan incurrido en un grave olvido o error, de manera que la Corte subsane una posible injusticia, pero dicho principio no debe utilizarse para sorprender a un Estado con una violación que no preveía en lo más mínimo y que no tuvo la oportunidad de controvertir ni siquiera en los hechos”.
7. En el entendido que el principio *iura novit curia* permite determinar el derecho aplicable – siempre y cuando se trate de una norma ubicada dentro de la esfera competencia del Tribunal- los hechos sometidos al conocimiento de esta Corte constituyen una vulneración al derecho de la víctima a tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país. En efecto, como se ha expresado, el caso se relaciona con la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por una serie de violaciones cometidas en el marco del proceso disciplinario que culminó con la destitución del señor Mina Cuero del cargo de policía, labor que -por su naturaleza- constituye una función pública.
8. En el caso *Yatama Vs. Nicaragua*, la Corte señaló respecto del artículo 23 de la Convención que dicha norma consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad⁹, debiendo generar las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva¹⁰. Asimismo, indicó que el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas, entendiéndose que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación¹¹. En el caso *Reverón Trujillo Vs. Venezuela* agregó que el mencionado artículo no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en “condiciones generales de igualdad”. Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución

⁶ Cfr. Párrafo 163.

⁷ Cfr. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 32.

⁸ Posición que reitera en sus votos respecto de los casos *Rodríguez Revolorio y otros Vs. Guatemala* y *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*.

⁹ Cfr. Párrafo 194.

¹⁰ Cfr. Párrafo 195.

¹¹ Cfr. Párrafo 200.

[sean] razonables y objetivos” y que “las personas no sean objeto de discriminación” en el ejercicio de este derecho¹².

9. Si bien ni la Comisión ni los representantes alegaron la vulneración del artículo 23 de la Convención, los hechos -según fueran consignados en el informe de fondo- permitían advertir que el Sr. Mina Cuero reclamaba haber sido objeto de un trato arbitrario respecto de su derecho a permanecer, en condiciones de igualdad, en el ejercicio de su función de policía. Seguidamente, a partir del análisis de las pruebas recibidas por el Tribunal fue posible establecer la efectividad de tal alegación, lo que configuraba una vulneración manifiesta del artículo 23.1.c) de la Convención. Adicionalmente, cabe recordar que la Corte ya había interpretado que las garantías contenidas en dicho precepto convencional son aplicables a todas las personas que desempeñen funciones públicas, y que, en consecuencia, cuando se afecta de forma arbitraria la permanencia de una persona en el ejercicio de este tipo de funciones, se desconocen sus derechos políticos.¹³

II. Incompetencia de este Tribunal para declarar la violación autónoma del derecho al trabajo con base en el artículo 26 de la Convención.

1. Al hilo de las reflexiones previas y de las que se expondrán a continuación, resulta errado sostener, como señala la sentencia, que “la separación arbitraria del señor Mina Cuero de su cargo de policía y la falta de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva constituyó también una vulneración a su estabilidad laboral, como parte del derecho al trabajo del cual era titular”.¹⁴ Como se ha expresado, la norma pertinente a este caso es la de acceso y permanencia en las funciones públicas en condiciones de igualdad y no, adicionalmente, la del artículo 26 de la Convención -entendida como consagratoria de un derecho autónomo al trabajo-, respecto de cuya aplicación esta Corte carece de competencia, como explicaré en los párrafos siguientes.
2. En efecto, en esta ocasión y tal como lo expresé en mi voto parcialmente disidente en el caso *Guevara Díaz Vs. Costa Rica*, reitero mi posición en torno a la falta de competencia de este Tribunal en materia de derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.
3. Como es sabido, el derecho de los tratados se refiere a las obligaciones que resultan del consentimiento expreso de los Estados. Si las voluntades de éstos convergen en torno a una determinada materia, tal consentimiento debe exteriorizarse del modo establecido por el artículo 2 letra a) de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados (en adelante, CVDT)¹⁵.
4. En virtud de este tipo de acuerdos internacionales los Estados pueden acordar la creación de tribunales encargados de aplicar e interpretar las disposiciones en ellos contenidas y mediante instrumentos posteriores, pueden ampliar la competencia de dichos organismos. Por ende, los tribunales internacionales deben ejercer su competencia en el marco fijado por los tratados pertinentes. Tales instrumentos jurídicos constituyen su fundamento y también el límite de su actuación. Desde una perspectiva democrática, lo expresado es coherente con el debido respeto a los procesos deliberativos internos que se desarrollan a propósito de la ratificación de un tratado y con el tipo de interpretación que

¹² Cfr. Párrafo 138.

¹³ Cfr. Caso *Moya Solís Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 425, párr. 109.

¹⁴ Cfr. Párrafo 135.

¹⁵ “Se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”

desarrollan los tribunales internacionales. Dicha labor hermenéutica se ejerce respecto de normas de derecho internacional, no es de naturaleza constitucional.

5. A la luz de estas consideraciones, y habida cuenta que en este caso la Corte declara la violación del derecho al trabajo fundándose en lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención cabe preguntarse si acaso el Tribunal posee o no competencia para proceder esta forma. La respuesta a esta interrogante es negativa. El artículo 1.1. de la Convención es claro en señalar que los Estados Parte “se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos **en ella** y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción sin discriminación [...]”. Correlativamente, las normas sobre competencia y funciones de la Corte también son prístinas al establecer la sujeción de la Corte a las disposiciones de la CADH. En efecto, el artículo 62.3 indica que “la Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones **de esta Convención** que le sea sometido [...]” y, en el mismo sentido, el artículo 63.1 dispone que “cuando [la Corte] decida que hubo violación de un derecho o libertad protegido **en esta Convención** [...] dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados”.
6. Por su parte, el capítulo III de la Convención titulado “Derechos económicos, sociales y culturales” contiene un único artículo, el 26, que se denomina “desarrollo progresivo”. En consonancia con su título, en virtud de la referida disposición “los Estados Partes se comprometen a adoptar **providencias**, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, **para lograr progresivamente** la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, **por vía legislativa** u otros medios apropiados”.¹⁶
7. De la lectura de esta norma se advierte que, a diferencia de lo que acontece a propósito de los derechos civiles y políticos especificados y desarrollados en el Capítulo II de la Convención, acá se establece una obligación para los Estados parte en el sentido de adoptar las “providencias” es decir las acciones, medidas o políticas públicas necesarias para lograr “progresivamente” la plena efectividad de los derechos derivados de normas de la Carta de la OEA, en la “medida de los recursos disponibles” (lo que es congruente con el carácter progresivo de la obligación) y por “vía legislativa u otros medios apropiados”. En otros términos, cada Estado parte tiene la obligación de ir formulando definiciones y avanzando decididamente en estas materias, de acuerdo con sus procedimientos deliberativos internos.
8. Concebir el artículo 26 de la Convención como una norma de remisión a todos los DESCA que estarían comprendidos en la Carta de la OEA desatiende el compromiso adoptado por los Estados Parte y abre un camino de incertidumbre respecto del catálogo de derechos justiciables ante el Tribunal, afectando la legitimidad de su actuación.
9. Más aún, los artículos 76.1 y 77.1 de la Convención¹⁷ contemplan el sistema

¹⁶ El destacado es propio.

¹⁷ Artículo 76.1: “Cualquier Estado parte directamente y la Comisión o la Corte por conducto del Secretario General, pueden someter a la Asamblea General, para lo que estime conveniente, una propuesta de enmienda a esta Convención”. Artículo 77.1: “De acuerdo con la facultad establecida en el artículo 31, cualquier Estado parte y la Comisión podrán someter a la consideración de los Estados Partes

acordado por los Estados para modificar lo pactado, sea través de una enmienda o de un protocolo adicional. Fue justamente al amparo de esta última disposición que se adoptó el “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador” de 1988 (en lo que sigue, “el Protocolo”), con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la Convención otros derechos y libertades.

10. No obstante que el referido Protocolo reconoce y desarrolla un conjunto de DESCAs en su texto¹⁸, el artículo 19.6 relativo a los Medios de Protección, asigna competencia a la Corte para conocer eventuales violaciones tan solo respecto de dos derechos: el derecho a la organización y afiliación sindical y el derecho a la educación. Dicha norma establece que en el caso que tales derechos “fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación de sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.
11. En consecuencia, a la luz del tratado (compuesto por dos instrumentos: la Convención y su Protocolo Adicional)¹⁹ la Corte carece de competencia para declarar la violación autónoma del derecho al trabajo.
12. Tal como lo he sostenido previamente, reitero que afirmar la ausencia de justiciabilidad directa de los DESCAs ante la Corte no implica desconocer la existencia, la enorme importancia de tales derechos, el carácter interdependiente e indivisible que estos tienen respecto de los derechos civiles y políticos ni tampoco que estos carezcan de protección o que no deban ser protegidos. Es deber de los Estados permitir que la autonomía de las personas se actualice, lo cual implica que estas puedan contar con acceso a bienes primarios (más amplios que los definidos en el ámbito de la filosofía política por John Rawls)²⁰, que hagan posible el desarrollo de sus capacidades, esto es, acceder a derechos económicos, sociales y culturales.²¹
13. Es preciso entonces, distinguir dos planos -relacionados- pero diferentes. Uno es el ámbito nacional, en donde mediante procedimientos democráticos, la ciudadanía decide plasmar los DESCAs en su respectivo ordenamiento jurídico, incorporando también el derecho internacional sobre esta materia, como ocurre en la vasta mayoría de los Estados miembros del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En ese contexto, son los tribunales nacionales quienes -en el ámbito de sus competencias- ejercen sus facultades respecto a la interpretación y la justiciabilidad de los mismos, de conformidad a sus Constituciones y leyes.
14. Otro, distinto, es el internacional. En tanto tribunal internacional, el rol de la Corte en este plano es decidir si el Estado cuya responsabilidad se reclama,

reunidos con ocasión de la Asamblea General, proyectos de protocolos adicionales a esta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades”.

¹⁸ El derecho al trabajo, a las condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, derechos sindicales, derecho a la seguridad social, a la salud, al medio ambiente sano, a la alimentación, a la educación, a los beneficios de la cultura, a la constitución y protección de la familia, a la niñez, a la protección de los ancianos y a la protección de los minusválidos (*sic*).

¹⁹ De acuerdo con el artículo 2 letra a) de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados un tratado puede constar en instrumento único o en dos o más instrumentos conexos.

²⁰ Para RAWLS los bienes primarios son un conjunto de bienes necesarios “para la elaboración y para la ejecución de un proyecto racional de vida”, como la libertad, las oportunidades, los ingresos, la riqueza y el respeto propio, “Teoría de la Justicia” (1995: 393).

²¹ Pérez Goldberg, “Las mujeres privadas de libertad y el enfoque de capacidades” (2021:94-109).

ha violado o no uno o más de los derechos establecidos en el Tratado. Según se ha explicado, a la luz del diseño normativo de éste y conforme al artículo 26, el Tribunal está facultado para establecer la responsabilidad internacional del Estado si ha incumplido las obligaciones de desarrollo progresivo y no regresividad, no de los DESCAs considerados individualmente. En tal contexto, nada impide al tribunal considerar las dimensiones económicas, sociales y culturales de los derechos reconocidos en las normas convencionales y ejercer su competencia adjudicativa por vía de conexidad. Tal forma de proceder fue la que empleó la Corte en casos anteriores a la sentencia dictada en el caso *Lagos del Campo Vs. Perú* (2017) como aconteció, por ejemplo, en el caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil* (2006)²²; *González Lluy y otros Vs. Ecuador*²³ (2015) y *Chinchilla Sandoval Vs. Guatemala* (2016)²⁴ y que constituye la correcta doctrina a seguir. Con posterioridad a *Lagos del Campo*, la Corte ha venido sosteniendo la justiciabilidad directa de los DESCAs sobre la base del artículo 26, salvo en los casos *Rodríguez Revolorio Vs. Guatemala* (2019) y *Martínez Esquivia Vs. Colombia* (2020).

15. En cuanto al sistema de interpretación aplicable a las normas convencionales deberá estarse a las reglas de interpretación de la CVDT, lo que implica considerar como elementos de interpretación la buena fe, el sentido corriente de los términos en el contexto del tratado y el objeto y fin del mismo. De este último elemento -como enseña Cecilia Medina- se desprenden dos criterios específicos de la hermenéutica de los tratados de derechos humanos: su carácter dinámico y *pro persona*, lo que posibilita que los jueces dispongan de “amplio margen para una interpretación altamente creativa”.²⁵
16. Uno de los cánones de interpretación más relevantes en el derecho internacional de los derechos humanos es la interpretación evolutiva. Así, por ejemplo, en el caso de la *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, la Corte interpretó que el artículo 21 de la Convención referido al derecho a la propiedad privada, protegía las especiales características del derecho de propiedad comunal de los pueblos indígenas. Dicha interpretación evolutiva es fiel a la intención de los Estados parte. Sin embargo, en el presente caso la Corte no aplica ese criterio interpretativo, sino que dispone su competencia en materias que los instrumentos respectivos no le han conferido, es decir, sin que los Estados parte hayan consentido en ello. En otros términos, es un error esgrimir el uso de estas herramientas hermenéuticas como fundamento para ampliar la competencia de la Corte, existiendo una norma expresa que precisa y claramente la limita.
17. La sentencia hace referencia a una única disposición del Protocolo: al derecho al trabajo establecido en el artículo 6 (párrafo 131), pero omite toda alusión a una norma esencial, el artículo 19, relativo a los mecanismos de protección de los derechos reconocidos en el acuerdo.

²² El señor Ximenes Lopes murió en un establecimiento psiquiátrico, aproximadamente dos horas después de haber sido medicado por el director clínico del hospital, y sin ser evaluado por ningún facultativo. No se le prestó una asistencia adecuada, y se encontraba, en razón de la falta de cuidados, a merced de todo tipo de agresiones y accidentes que pudieran poner en riesgo su vida. La Corte estableció la responsabilidad estatal por violación del derecho a la vida y a la integridad personal.

²³ En este caso -que afectó a una niña que fue contagiada con el virus del VIH al recibir una transfusión de sangre- la Corte protegió el derecho a la salud de la víctima por vía de conexidad con los derechos a la vida y a la integridad personal, al declarar vulnerada “la obligación de fiscalización y supervisión de la prestación de servicios de salud, en el marco del derecho a la integridad personal y de la obligación de no poner en riesgo la vida”.

²⁴ La víctima era una mujer privada de libertad con una discapacidad física a la que no se le brindó adecuada atención de salud respecto de las múltiples enfermedades que sufría y quien, finalmente terminó falleciendo en el recinto penitenciario. Esta falta de asistencia sanitaria redundó en que la Corte declarara violados el derecho a la vida y a la integridad personal.

²⁵ Medina, “La Convención Americana de Derechos Humanos” (2018: 115).

18. Esta omisión es relevante, porque lo que hace el artículo 19 es definir dos tipos de mecanismos de protección. Uno general -aplicable a todos los derechos reconocidos en el Protocolo- que consiste en el examen, observaciones y recomendaciones que distintos organismos del Sistema Interamericano pueden formular respecto de los informes que deben presentar los Estados acerca del desarrollo progresivo de los DESCAs. Y otro, –previsto únicamente respecto de los derechos de organización y afiliación sindical y del derecho a la educación– que hace factible que una eventual violación a los mismos pueda ser conocida por la Corte.
19. En la sentencia la Corte declaró la responsabilidad del Estado al considerar que la separación arbitraria del señor Mina Cuero de su cargo de policía y la falta de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva constituyó una violación de los artículos 8.1, 8.2, 8.2 b), 8.2 c), 23.1 c) y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento internacional; y asimismo, una violación del artículo 8.2 h) de la Convención, pero adicionalmente consideró también la existencia de una vulneración a su estabilidad laboral, como parte del derecho al trabajo del cual era titular. Comparto las consideraciones que se expresan en la sentencia, con excepción de aquellas referidas a la violación directa del derecho al trabajo con base en el artículo 26, según se ha señalado precedentemente.
20. Cabe tener presente que en los párrafos 107 a 111 de la sentencia, se razona en torno a que la desvinculación del señor Mina Cuero desconoció las garantías del debido proceso, lo que afectó de forma arbitraria su permanencia en el cargo de policía. Lo anterior vulnera, sin lugar a duda, el deber del Estado de prohibir todo tipo de discriminación en el ejercicio del derecho de toda persona a tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país. Pero ese mismo hecho se califica como vulneratorio del derecho del trabajo del que sería titular el señor Mina Cuero, sin que se especifique alguna otra circunstancia fáctica que por sí sola vulnere el derecho que estima protegido por el artículo 26 de la Convención. No se cuestiona que la conducta del Estado incumple con el deber de no discriminación y con el deber de adoptar medidas para ejercicio del derecho de toda persona a tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas, pero la sentencia no explica la forma en que autónomamente esa conducta produjo una violación al derecho a la estabilidad laboral de la víctima. En definitiva, lo que hace la sentencia es establecer la violación del derecho al trabajo sobre la base del mismo hecho y fundamentos que se emplearon para establecer la violación del derecho a acceder en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas, encontrándonos entonces dentro del mismo ámbito de protección. Desde luego, un mismo hecho puede dar lugar a la violación de uno o más derechos de la Convención, pero para que sea posible declarar tales vulneraciones es necesario que tales derechos sean justiciables ante la Corte.
21. En definitiva, lamentablemente y como han expresado Medina y David, “la posición de la mayoría socava la efectividad no solo del Protocolo de San Salvador sino del propio artículo 26”²⁶, disposición convencional que tiene un contenido específico que la Corte puede y debe desarrollar en los casos que le corresponda conocer.
22. Este modo de proceder afecta la seguridad jurídica que debe garantizar un tribunal internacional y la legitimidad de sus decisiones, puesto que la

²⁶ Medina y David, “The American Convention on Human Rights” (2022: 28). La traducción es propia.

argumentación que se brinda simplemente ignora una norma que no otorga competencia a la Corte para conocer de eventuales vulneraciones al derecho al trabajo.

Patricia Pérez Goldberg
Jueza

Pablo Saavedra Alessandri
Secretario