

16 de agosto de 2024

REF.: Caso N° 12.302
Casierra Quiñónez y otros
Ecuador

Señor Secretario:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a fin de presentar observaciones al informe estatal sobre el cumplimiento de la Sentencia del caso de referencia, de conformidad con sus atentas comunicaciones de REF.: CDH-7-2020/129, 132 y 136 de 30 de octubre de 2023, 18 de abril y 28 de junio de 2024, respectivamente. La CIDH toma en cuenta las observaciones de la representación de las víctimas, remitidas mediante comunicaciones CDH-7-2020/131 y 135 del 21 de febrero y 19 de junio de 2024, respectivamente, sin perjuicio de no contar con sus observaciones al último informe estatal.

Señor
Pablo Saavedra Alessandri, Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica



En cuanto al **punto resolutivo décimo de la Sentencia referido a la obligación de adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las disposiciones legales pertinentes que regulen los parámetros precisos para el uso de la fuerza por parte de los agentes integrantes de los cuerpos de seguridad, conforme con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, lo que exige satisfacer los principios de legalidad, finalidad legítima, absoluta necesidad y proporcionalidad**, la CIDH nota la sanción de la Ley Orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza (en adelante, “Ley Orgánica”), que fue publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial Nro. 131 el 22 de agosto de 2022 y remitida por el Estado a la Honorable Corte, ante su solicitud.

Asimismo, y sin perjuicio de no haber sido remitido por el Estado a la Corte, la CIDH nota que, al año siguiente, el 2 de junio de 2023, Ecuador emitió el Decreto 755 “Reglamento de la ley Orgánica que Regula el Uso legítimo de la Fuerza” (en adelante “el Reglamento”). Es así, que de manera preliminar y en relación con el principio de legalidad, la CIDH observa que actualmente existe en Ecuador un marco normativo que regula el uso de la fuerza.

Respecto al estándar internacional de excepcionalidad que justifica que el uso de la fuerza como “un recurso último que, limitado cualitativa y cuantitativamente, pretende impedir un hecho de mayor gravedad que el que provoca la reacción estatal”, la CIDH observa que el artículo 7 se titula: “uso legítimo de la fuerza como respuesta excepcional y de última ratio”.

El artículo 7 de la Ley Orgánica se refiere también a los principios de finalidad legítima y absoluta necesidad, como sigue:

“De manera excepcional y diferenciada, las y los servidores, podrán usar la fuerza o instrumentos de coerción, de conformidad con sus funciones y deberes constitucionales y legales en el marco de las disposiciones establecidas en esta Ley, en la medida en que razonablemente sea necesario para: a) la prevención en el cometimiento de una infracción; b) para efectuar la detención legal de infractores o de presuntos infractores, para ayudar a efectuar la detención y solo cuando se hayan agotado y fracasado los demás medios de control; c) proteger o defender bienes jurídicos protegidos; y, d) controlar a quien oponga resistencia a la autoridad. Los medios y métodos empleados buscarán neutralizar y, de ser posible, reducir el nivel de amenaza, resistencia o agresión”.

Sin embargo, de una lectura conjunta de ambos instrumentos normativos, en principio, la CIDH observa con preocupación ciertos artículos del citado Reglamento con la Ley Orgánica, en particular, en lo que respecta a las disposiciones relativas a: los principios de proporcionalidad y absoluta necesidad, la responsabilidad de mando, el estándar probatorio de los delitos comunes cometidos por los agentes y la dispersión excepcional en reunión, manifestación o protesta social pacíficas. La Comisión se referirá a estos temas, sin perjuicio de continuar con su análisis desde su mecanismo de monitoreo.

En primer término, la CIDH observa que el artículo 7 inciso b) de la Ley Orgánica es el único que hace referencia expresa al agotamiento y fracaso de los demás medios de control para acudir al uso excepcional de la fuerza, cuando ese es un presupuesto de absoluta necesidad debe necesariamente cubrir a todos los incisos de la disposición.

Asimismo, se observa que en su artículo 10 sobre principios para el uso legítimo de la fuerza, la Ley Orgánica define los principios de legalidad, absoluta necesidad, proporcionalidad, humanidad, no discriminación y rendición de cuentas. Por su parte, el Reglamento no contiene correlato alguno a los principios de proporcionalidad, absoluta necesidad ni humanidad establecidos en la Ley.

En segundo término, sobre el abordaje de la normativa ecuatoriana en relación con la responsabilidad de mando, la CIDH nota que el artículo 57 de la Ley Orgánica dispone que:

“Los mandos y autoridades tendrán responsabilidad respecto del uso excesivo, ilegítimo o arbitrario de la fuerza cuando sus omisiones y disposiciones hubiesen dado lugar al uso indebido de la fuerza y no hayan observado los principios y disposiciones establecidas en esta Ley.

Para identificar el grado de responsabilidad se tomará en consideración las comunicaciones íntegras de los operativos autorizados, las que deberán ser resguardadas (sic), custodiadas y puestas a disposición de las instancias internas institucionales y servidoras o servidores de la función judicial en conocimiento e investigación del caso”.

Por su parte, el artículo 9 del Reglamento establece que:

“Las servidoras y los servidores públicos cuyo accionar se regula en la Ley Orgánica (...), serán responsables por las órdenes que impartan y solo podrán ser responsables de los actos ilícitos de sus subordinados siempre y cuando se determine la existencia del nexo causal específico entre una orden emanada y el daño final causado”.

Al respecto, la Comisión advierte con preocupación que el artículo 9 del Reglamento, podría establecer un alto estándar de prueba que limita que la responsabilidad penal se derive solo de la existencia de una orden. Este tipo de disposiciones puede constituir un obstáculo para la debida investigación de hechos relativos al uso excesivo de la fuerza pública. Así también lo han identificado analistas en seguridad en Ecuador¹.

Al respecto, la CIDH recuerda que el Principio Básico No. 24 sobre el Empleo de la Fuerza y de las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Cumplir la Ley de Naciones Unidas establece que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para que los funcionarios superiores asuman la debida responsabilidad cuando tengan conocimiento, o debieran haberlo tenido de que los agentes a sus órdenes han recurrido al uso ilícito de la fuerza y de armas de fuego, y no han adoptado todas las medidas a su disposición para impedir, eliminar o denunciar ese uso.

La Comisión observa que el Reglamento no contempla otros supuestos distintos a la responsabilidad penal derivada de órdenes impartidas, sin tomar en cuenta que las violaciones relacionadas al uso excesivo de la fuerza son mayormente cometidas precisamente fuera del marco de órdenes formales.

La Comisión observa además que, el estándar probatorio fijado por el Reglamento, al establecer la causalidad únicamente de manera activa habilita la posibilidad de dejar de investigar delitos de omisión, como lo establece el artículo 57 de la Ley Orgánica; o aquellas violaciones al deber de prevención, violaciones cometidas por instigación, inducción, o cuando estando en posición de impedirla, omitieran hacerlo o los hechos que no se deriven de una acción plasmada en una orden². El estándar sobre la responsabilidad de cadena de mando desarrollado por la Corte no se relaciona únicamente con la existencia de una orden expresa o implícita. Así por ejemplo, sobre la falta de adopción de medidas para prevenir o castigar los hechos, la Corte en el caso *Atenco vs México* indicó que no es necesario que el superior tenga detalles específicos de los actos

¹ Plan V. Hacemos periodismo. Historias. Estos son los cinco puntos más controversiales del reglamento de la ley que regula el uso legítimo de la fuerza, 7 de junio de 2023. En: <https://www.planv.com.ec/historias/justicia/estos-son-cinco-puntos-mas-controversiales-del-reglamento-la-ley-que-regula-el>.

² Cfr. Corte IDH. Caso *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 166.

ilícitos cometidos o que están a punto de cometerse, sino que basta con tener alguna información general en su poder que le notifique sobre posibles actos ilícitos de sus subordinados³.

Corresponde añadir que la Corte ha señalado en su jurisprudencia constante que el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos son inadmisibles, ya que dichas violaciones contravienen derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos⁴.

En suma, la CIDH observa que dicha disposición normativa no define adecuadamente el delito al excluir de responsabilidad penal dichos supuestos de excesos de uso de la fuerza no plasmados en una orden formal, por lo que podría generar una situación de impunidad.

En tercer término, la CIDH nota el artículo 25 de la Ley Orgánica que regula el uso excepcional de la fuerza en reuniones, manifestaciones o protestas sociales pacíficas. Este artículo, en su primera parte, establece que:

“De manera excepcional, por las circunstancias específicas y a fin de proteger la vida y evitar graves afectaciones a la integridad física o bienes de las personas participantes o no participantes en una reunión, manifestación o protesta social pacífica, las servidoras y servidores podrán hacer uso legítimo de la fuerza, en observancia irrestricta a los principios, niveles y prohibiciones establecidas en esta Ley”.

En su inciso 1 este artículo dispone que:

“[...] En ningún caso, el uso de la fuerza tendrá por finalidad impedir el ejercicio de los derechos de reunión, manifestación, protesta o resistencia”.

Sin embargo, el artículo 16 del Reglamento que se refiere a la dispersión excepcional en reunión, manifestación o protesta social pacíficas, establece restricciones a dichos derechos al disponer que:

“La Policía Nacional cuando se violen los derechos a la libre movilidad o a la atención de salud y con el propósito de evitar una amenaza o peligro grave para la vida, la integridad física de las personas, siempre que no fueran posibles otras medidas menos lesivas para proteger estos derechos de conformidad con los principios para la aplicación del uso legítimo de la fuerza determinados en la Ley, gestionará la autorización para la dispersión de forma excepcional en reuniones, manifestaciones o protestas sociales pacíficas”.

Un primer aspecto observado por la CIDH en esta disposición del Reglamento es que se refiere de manera amplia a “una amenaza o peligro grave para la vida, la integridad física de las personas” para legitimar el uso de la fuerza. Este es un supuesto amplio, que no está explícitamente delimitado, ni lleva aparejado un análisis a la luz del principio de proporcionalidad.

Se observa que una interpretación de dicha disposición reglamentaria incluye como supuesto el derecho a la libre movilidad, con lo cual, podría autorizarse el uso de la fuerza para la dispersión de una reunión, manifestación o protesta pacífica, por la sola afectación al derecho a la libre movilidad, como por ejemplo, el cierre de la vía pública para llevar a cabo una reunión o manifestación pacífica. Es así, que dicha disposición requiere un mayor grado de especificidad.

Al respecto, la CIDH recuerda que, en democracia, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que no constituyen una amenaza al orden público. Esto implica un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de participación ciudadanía,

³ Cfr. Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, párr. 296.

⁴ Cfr. Corte IDH. Caso Barrios Altos Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 41.

con las calles y plazas como lugares privilegiados para la expresión pública. El uso del espacio público que hace la protesta social debe considerarse tan legítimo como su uso más habitual para la actividad comercial o el tráfico peatonal y vehicular⁵.

La Comisión recuerda también que la dispersión o desconcentración de las manifestaciones por la fuerza, que constituye una interferencia directa sobre el legítimo ejercicio de un derecho y puede afectar la vida o integridad de las personas, sólo puede permitirse en casos muy excepcionales, mediante una orden expresa y fundamentada en un riesgo grave para la vida o la integridad física de las personas y cuando no fueran posibles otras medidas menos lesivas para proteger esos derechos⁶.

La Comisión ya ha indicado que la desconcentración forzada muchas veces se justifica sobre la base de la necesidad de liberar la circulación de las vías de tránsito. Tomando en cuenta que el derecho a la protesta es uno de los más importantes fundamentos de la estructura democrática, es preciso tolerar que las manifestaciones generen cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, por ejemplo, con relación al tráfico, a fin de no privar de su esencia a este derecho⁷. La Comisión destaca que un abordaje adecuado de estas temáticas exige que "cuando la eventual perturbación a la vida cotidiana en el seno de las protestas se extiende en el tiempo y escala a punto de comprometer gravemente la garantía de otros derechos como por ejemplo el i) derecho a la vida; ii) aprovisionamiento de alimentos; o iii) el derecho a la salud" se acentúe "el deber del Estado de facilitar todos los mecanismos de diálogo posibles y la coexistencia de todos los derechos en tensión, teniendo el uso de la fuerza como último recurso"⁸.

La regulación del uso de la fuerza en este contexto debe estar orientada a que los agentes estatales actúen con la certeza de que su obligación es proteger a los participantes en una reunión pública o en una manifestación o concentración, en la medida que éstos ejercen un derecho. Esto contribuye a la percepción, tanto de los agentes de seguridad como de la población en general, del alcance de las facultades de la policía y así, a establecer las condiciones para un adecuado control y para la rendición de cuentas⁹.

En cuarto término, la CIDH advierte incompatibilidades con los estándares internacionales de derechos humanos en lo dispuesto en los artículos 54 de la Ley Orgánica y 12 del Reglamento.

⁵ Cfr. CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, párr. 72.

⁶ Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 61-63. En: CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, párr. 153.

⁷ Ver CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2005, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 27 de febrero de 2006, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 7, Capítulo V, "Las Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión", párr. 93. 229 Consejo de Derechos Humanos, Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, A/HRC/31/66, 4 de febrero de 2016, párr. 32. Véase también CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 de diciembre de 2011, OEA/Ser.L/V/II. Doc 57, párr.198; TEDH, Kuznetsov vs. Rusia, 23 de octubre de 2008, párr. 44. En: CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, párr. 154.

⁸ CIDH. [Observaciones y recomendaciones](#): Visita de Trabajo a Colombia. Visita: Junio 2021, párr. 157.

⁹ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Protesta y Derechos Humanos. Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, párr. 159.

Así, el artículo 54 de la Ley Orgánica sobre el debido proceso establece que:

“Las servidoras y servidores de las entidades reguladas en esta Ley, tienen el derecho de presunción de inocencia y se les garantizará el debido proceso en todo momento.

El Estado, a través de las entidades competentes del sistema judicial, implementará programas de capacitación permanente a las servidoras y servidores judiciales a fin de promover la idónea aplicación de medidas sustitutivas a la prisión preventiva procurando que, en las investigaciones por uso indebido de la fuerza, la servidora o servidor pueda defenderse en libertad.

Mientras dure un proceso de investigación penal por un hecho relacionado con el uso de la fuerza en cumplimiento del deber legal, las servidoras o servidores de las entidades reguladas no podrán ser separadas de la entidad y conservan sus derechos laborales, salvo sanción disciplinaria administrativa de conformidad con la Ley”.

El artículo 12 del Reglamento, por su parte, dispone que:

“En cumplimiento del deber legal, en ningún caso obra la aprehensión del servidor.

La detención de la o el servidor de la Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria, en casos de lesiones graves o muerte, causadas por el cumplimiento de la misión constitucional y deber legal, podrá efectuarse excepcionalmente cuando la o el juzgador la ordene, por pedido motivado de la o el fiscal, luego de una investigación, en el marco del debido proceso”.

La Comisión observa que el artículo 12 no contempla la aprehensión de agentes estatales en flagrancia, sino solo la detención excepcional por orden del juez o pedido motivado fiscal. La CIDH observa además que condicionar la detención de agentes estatales en los supuestos en que se hubiese ocasionado lesiones graves o muerte a la existencia de una orden judicial contraviene los estándares internacionales sobre el deber estatal de investigar delitos cometidos por sus propios agentes.

La CIDH advierte que la disposición sin mayor justificación podría contravenir el principio de igualdad ante la ley, en el sentido que la excepcionalidad de la aprehensión del servidor público frente a un hecho que *prima facie* podría constituir un delito, configura una diferencia de trato injustificada ante el supuesto de la presunta comisión de un delito común por parte de una persona civil.

La Comisión también observa que la excepción prevista en su primer párrafo contraviene el artículo 161 del Código de Procedimiento Penal, el cual dispone que:

“Los agentes de la Policía Judicial o de la Policía Nacional pueden aprehender a una persona sorprendida en delito flagrante de acción pública o inmediatamente después de su comisión; y la pondrán a órdenes del juez competente dentro de las veinticuatro horas posteriores. En caso del delito flagrante, cualquier persona está autorizada a practicar la aprehensión, pero debe entregar inmediatamente al aprehendido a la policía y ésta, a su vez, al juez competente”.

La Comisión recuerda que la Corte ha establecido que el Estado tiene el deber de investigar las violaciones de los derechos humanos, procesar a los responsables y evitar la impunidad. La Corte ha definido la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”¹⁰. El Estado tiene el deber de investigar judicial y administrativamente toda situación de uso de la fuerza, particularmente cuando resultaren muertes, lesiones o se produzcan detenciones.

¹⁰ Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 186, Caso del Tribunal Constitucional. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 123, Caso Bámaca Velásquez. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párr. 211.

Con base en el análisis anterior, la CIDH reitera que, al regular el uso de la fuerza letal, las normas deben ser detalladas y precisas, sin vacíos que pudiesen ser susceptibles a interpretaciones contrarias al sentido de los estándares internacionales en materia de los derechos humanos¹¹ y solicita a la Honorable Corte que realice las valoraciones correspondientes respecto de la compatibilidad de la normativa antes señalada, requiriendo al Estado realizar las modificaciones necesarias a fin de asegurar que el uso de la fuerza se ajuste a los estándares internacionales de derechos humanos.

Aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente,


Jorge Meza Flores
Secretario Ejecutivo Adjunto

¹¹ CIDH, Informe Anual 2015. Cap. IV A Uso de la Fuerza, Recomendación 1.