

# CASO VILLARROEL MERINO Y OTROS VS ECUADOR

Sentencia de 24 de agosto de 2021

El 24 de agosto de 2021 la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>1</sup> (en adelante “Corte” o “Tribunal”) dictó una Sentencia mediante la cual declaró la responsabilidad internacional del Estado del Ecuador (en adelante “el Estado” o “Ecuador”) por: (i) violación a la libertad personal, al principio de presunción de inocencia y a la igualdad ante la ley, por la falta del control de la detención; la falta de motivación de la decisión que ordenó la detención y la falta de un recurso idóneo y efectivo para controlar la legalidad de la privación de la libertad, y (ii) violación de las garantías judiciales de independencia e imparcialidad, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos y el deber de adoptar disposiciones del derecho interno, en perjuicio de los señores Jorge Humberto Villarroel Merino, Mario Romel Cevallos Moreno, Jorge Enrique Coloma Gaibor, Fernando Marcelo López Ortiz, Leoncio Amílcar Ascázubi Albán y Alfonso Patricio Vinueza Pánchez.

## I. EXCEPCIONES PRELIMINARES

El Estado opuso dos excepciones preliminares relativas a la “cuarta instancia” y a la “vulneración al derecho de defensa del Estado”, la cuales fueron desestimadas por el Tribunal.

---

<sup>1</sup> Integrada por los siguientes jueces: Elizabeth Odio Benito, Presidenta; Eduardo Vío Grossi; Humberto Antonio Sierra Porto; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot; Eugenio Raúl Zaffaroni y Ricardo Pérez Manrique. El Juez L. Patricio Pazmiño, de nacionalidad ecuatoriana, no participó en la tramitación del presente caso ni en la deliberación y firma de esta Sentencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19.1 y 19.2 del Reglamento de la Corte.

## II. HECHOS

### *A. Víctimas del caso y su detención y proceso seguido en su contra*

Todas las víctimas eran oficiales de la Policía Nacional del Ecuador. El 13 de julio de 2001 la Contraloría General del Estado emitió un informe denominado “Indicios de responsabilidad penal del examen especial a las operaciones administrativas y financieras de la Comandancia General de la Policía Nacional” No. 32-DA.1-2001-466 (en adelante también “informe”), examen realizado en el período comprendido entre el 1 de enero de 1998 y 30 de junio de 2000. En dicho informe fue identificada la existencia de irregularidades en los procesos contractuales para la adquisición de repuestos automotrices y la reparación de vehículos efectuados por la Comandancia General de la Policía Nacional y se concluyó que existían méritos para abrir una investigación penal por el delito de peculado y el delito de falsedad en instrumentos privados, ambos del Código Penal. El informe fue puesto en conocimiento del Ministro Fiscal de la Corte Nacional de Justicia Policial (en adelante “CNJP”) el 28 de enero de 2002, quien solicitó al Presidente de la CNJP que dictara un “auto cabeza” del proceso en contra de quienes presuntamente habían autorizado los gastos y pagos de las diferentes adquisiciones.

El 19 de marzo de 2002 el Presidente de la CNJP dictó auto cabeza de proceso en contra de catorce oficiales de la Policía Nacional, incluyendo a las seis víctimas por el delito de malversación de fondos, establecido en el artículo 222 numerales 3, 4 y 10 y delitos contra la fe policial establecidos en los artículos 197.2 y 198, todos del Código Penal de la Policía Nacional. El 26 de mayo de 2003 el Presidente de la CNJP señaló que “[...] tanto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, consider[ó] que ha[bía] suficientes indicios de responsabilidad sobre la existencia de la infracción, así como el nexo causal entre el delito y los responsables [...]” y ordenó la detención en firme de ocho oficiales, incluyendo a las víctimas del presente caso, y se dispuso girar boleta constitucional de encarcelamiento.

Los señores Villarroel Merino, Coloma Gaibor, Vinueza Pánchez, López Ortiz y Ascázubi Albán presentaron un recurso de amparo de libertad en conjunto. Por otro lado, el señor Cevallos Moreno interpuso también un recurso de amparo de libertad. El 3 de julio de 2003 la CNJP declaró improcedentes los dos recursos. El 11 de noviembre de 2003 la CNJP revocó el auto motivado dictado en contra del señor Cevallos Moreno y, en su lugar, dictó su sobreseimiento provisional y dispuso su inmediata libertad. El 13 de noviembre de 2003 ordenó emitir la boleta de excarcelación.

El 14 de enero de 2004 la Corte Suprema de Justicia resolvió que “[e]n los procesos penales iniciados antes del 13 de enero de 2003 no procede dictar la orden de detención firme a que se refieren los [artículos] 10, 16, 28 y 34 de la Ley 2003-101 reformativa del Código de Procedimiento Penal, promulgada en el Registro Oficial No. 743 de 13 de enero del 2003. Por consiguiente en esos procesos el juez o tribunal que se encuentre conociendo la causa, debe dejar sin efecto –por ineficaz– la orden de detención en firme que se hubiere dictado, inclusive las contenidas en autos de llamamiento a juicio, y en su lugar ordenar o confirmar la prisión preventiva, así como dejarla sin efecto, cuando corresponda, por haber transcurrido los plazos previstos en el numeral 8 del [artículo] 24 de la Constitución Política de la República”. El 9 de enero de 2004 la Corte Suprema de Justicia emitió una resolución, en la que señaló que “las reformas al Código de Procedimiento Penal promulgadas el 13 de enero de 2003 son aplicables únicamente a los procesos que se inicien por delitos presuntamente perpetrados con posterioridad a esa fecha, mientras que en los procesos ya iniciados tienen que aplicarse las normas vigentes al momento en que se hubiere iniciado el proceso”.

Posteriormente, el 27 de enero de 2004 el Presidente de la CNJP dejó sin efecto la detención en firme dictada en contra de los señores Villarroel Merino, López Ortiz, Ascázubi Albán, Coloma Gaibor y Vinueza Pánchez, confirmando en su lugar la detención de los ciudadanos en mención, en los términos del artículo 167 del Código de Procedimiento Penal de la Policía Civil Nacional, y ordenó que la medida cautelar la cumplieran en la Unidad de Equitación y Remonta de la Policía Nacional.

El 25 de mayo de 2004 la Corte Nacional de Justicia Policial, conforme al artículo 24.8, de la Constitución Política del Ecuador, dispuso la inmediata libertad de los señores Ascázubi Albán, López Ortiz, Coloma Gaibor y Vinueza Pánchez, sin perjuicio a continuar el proceso penal en su contra y se giraron sus boletas de excarcelación. Se negó la petición de libertad del señor Villarroel Merino por no cumplir con el tiempo estipulado en el referido artículo. El 4 de junio de 2004 la CNJP resolvió su solicitud, y dispuso su inmediata libertad.

El 10 de enero de 2005 la CNJP dictó sentencia condenatoria en contra de Alfonso Patricio Vinueza Pánchez y Jorge Enrique Coloma Gaibor, en calidad de autores del delito de malversación de fondos, con una pena de tres años de reclusión menor ordinaria, que por tener circunstancias atenuantes se modificó a un año de prisión y a Jorge Humberto Villarroel Merino, en calidad de cómplice del mismo delito. Absolvió definitivamente a Fernando Marcelo López Ortiz y Leoncio Amílcar Ascázubi Albán.

El 19 de septiembre de 2005 la CNJP con la nueva integración, a raíz de los recursos de apelación, interpuestos contra la sentencia 10 de enero de 2005 por los señores Villarroel Merino, Vinueza Pánchez, Coloma Gaibor y un Coronel de Policía, revocó la sentencia condenatoria, y absolvió definitivamente a todas las personas procesadas incluyendo a las personas mencionadas y ordenó la libertad de los detenidos. La CNJP sostuvo que “no existe prueba, mucho menos plena, como en Derecho se requiere sobre la culpabilidad de los encausados”.

### **III. FONDO**

#### ***A. Privación de libertad***

Los señores Villarroel Merino, Coloma Gaibor, López Ortiz, Ascázubi Albán y Vinueza Pánchez permanecieron privados de la libertad bajo la detención en firme por ocho meses, entre el 26 de mayo de 2003 y el 27 de enero de 2004, en

esta última fecha se cambió la modalidad de la detención, a detención preventiva, hasta el 25 de mayo de 2004 para las últimas cuatro víctimas mencionadas. El señor Jorge Humberto Villarroel Merino permaneció detenido hasta el 4 de junio de 2004. En el caso del señor Mario Romel Cevallos Moreno la duración de la detención en firme fue de cinco meses y diecisiete días, desde el 26 de mayo de 2003 al 13 de noviembre de 2003.

De lo anterior se desprende que, durante el proceso penal policial, las víctimas estuvieron privadas de libertad bajo dos modalidades, que refieren a una misma situación, independientemente de cómo se denomine la detención. Es por ello, que corresponde a esta Corte examinar si la prisión en firme y la prisión preventiva se ajustan a los estándares desarrollados por este Tribunal.

Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, la prisión preventiva es la medida más severa que se puede imponer a una persona imputada, motivo por el cual su aplicación debe tener un carácter excepcional. Adicionalmente, la privación de libertad de una persona imputada o de una persona procesada por un delito no puede residir en fines preventivo-generales o preventivo-especiales atribuibles a la pena. En consecuencia, la regla general debe ser que el imputado afronte el proceso penal en libertad.

La Corte ha considerado que para que una medida cautelar restrictiva de la libertad no sea arbitraria es necesario que: i) se presenten presupuestos materiales relacionados con la existencia de un hecho ilícito y con la vinculación de la persona procesada a ese hecho; ii) la medida restrictiva de la libertad cumpla con los cuatro elementos del “test de proporcionalidad”, es decir con la finalidad de la medida que debe ser legítima (compatible con la Convención Americana), idónea para cumplir con el fin que se persigue, necesaria y estrictamente proporcional, y iii) la decisión que las impone contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas.

En lo que refiere al primer elemento, del test de proporcionalidad, esto es, la finalidad de la medida restrictiva de la libertad, el Tribunal ha indicado que una medida de esta naturaleza solo se debe imponer cuando sea necesaria para la satisfacción de un fin legítimo, a saber: que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia. Asimismo, ha destacado que el peligro procesal no se presume, sino que debe realizarse la verificación del mismo en cada caso, fundado en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto. La exigencia de dichos fines, encuentra fundamento en los artículos 7.3, 7.5 y 8.2 de la Convención.

Asimismo, la Corte ha considerado que la prisión preventiva debe tener una naturaleza cautelar y no ser una medida de carácter punitivo, la cual debe aplicarse excepcionalmente y no puede residir en fines preventivo-generales o preventivo especiales atribuibles a la pena. En consecuencia, este Tribunal reitera que la regla debe ser la libertad del procesado mientras se resuelve acerca de su responsabilidad penal.

Dado lo anterior, corresponde a la autoridad judicial imponer medidas de esta naturaleza únicamente cuando acredite que: a) la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea compatible con la Convención; b) que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido; c) que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto, y d) que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida.

Conforme a la jurisprudencia, la detención o prisión preventiva debe estar sometida a revisión periódica, de tal forma que no se prolongue cuando no subsistan las

razones que motivaron su adopción. El juez debe valorar si se mantienen las causas de la medida y la necesidad y la proporcionalidad de la detención, además de si se ha respetado la razonabilidad del plazo. De lo contrario, el juez deberá ordenar inmediatamente la libertad del privado. Recae en las autoridades nacionales aportar los motivos suficientes por los cuales se mantiene la restricción de la libertad, lo cual debe estar fundado en la necesidad de asegurar que el detenido no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones ni eludirá la acción de la justicia.

Uno de los principios que limitan la prisión preventiva es el de presunción de inocencia, contenido en el artículo 8.2, según el cual una persona es considerada inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada. De esta garantía se desprende que los elementos que acreditan la existencia de los fines legítimos de la privación preventiva de la libertad tampoco se presumen, sino que el juez debe fundar su decisión en circunstancias objetivas y ciertas del caso concreto, que corresponde acreditar al titular de la persecución penal y no al acusado, quien además debe tener la posibilidad de ejercer el derecho de contradicción y estar debidamente asistido por un abogado. En la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva se debe verificar la presencia de los fines procesales convencionales exigibles, de lo contrario supone la aplicación de una pena anticipada.

### ***B. Detención en firme***

La Corte consideró que de acuerdo al transitorio de la reforma del CPP común y la decisión de la Corte Suprema de Justicia, la detención en firme no se podía aplicar a las víctimas del presente caso, en tanto que el auto cabeza del proceso se dictó el 19 de marzo de 2002 con antelación a la vigencia de tal figura a partir del 13 de enero de 2003. En consecuencia, la detención en firme ordenada fue ilegal en violación de los artículos 7.1 y 7.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma Convención, en perjuicio de las víctimas.

Además, la Corte concluyó que la detención en firme operó como una detención preventiva obligatoria y automática basada en la gravedad de la pena que se le atribuía al delito. Por lo anterior, no era exigible al juzgador analizar ni justificar si se cumplían o no los fines procesales de la detención durante el proceso, su idoneidad, necesidad y proporcionalidad de acuerdo a las obligaciones derivadas de la Convención Americana. Tampoco se exigía el examen individualizado de la situación de cada uno de los acusados, falta de motivación de la decisión que es violatoria del principio de inocencia.

Igualmente, la Corte corroboró que, en el expediente, no consta revisión alguna por parte de las autoridades de la detención en firme de las víctimas durante dicho período de detención. Además, de acuerdo a la normativa que regulaba esta figura, al mantenerse los supuestos de la detención en firme, no era posible realizar la revisión periódica para valorar si las causas, necesidad y proporcionalidad de la medida se mantenían o no. Por lo que el Estado al omitir la valoración periódica de la medida cautelar impuesta afectó la libertad personal de las víctimas vulnerando los artículos 7.3, 7.5 y 8.2 de la Convención.

Además, la regulación de la detención en firme resultaba incompatible con los fines de la Convención Americana, en tanto que no permitía el examen de todos los presupuestos exigidos para la imposición de una medida restrictiva de la libertad personal. Por lo que, la Corte considera que la normativa aplicada en el presente caso es violatoria del artículo 2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 7 de la misma.

Por último, a las víctimas se les aplicó la detención en firme, figura que suponía un trato diferenciado que no podía ser justificado de manera razonable de acuerdo a los fines convencionales de las medidas coercitivas que implican la privación de la libertad personal. La Corte advierte que no consta en el expediente ninguna justificación o motivación formal de parte de la autoridad judicial para ordenar la prisión en firme de las víctimas, ni se encuentra una justificación para mantenerla,



lo que implicó para las víctimas una restricción discriminatoria y arbitraria de la libertad personal. En consecuencia, la Corte considera que el Estado es responsable de la violación de los artículos 7.1, 7.3 y 24 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 de la misma Convención, en perjuicio de Jorge Villarroel Merino, Mario Romel Cevallos Moreno, Jorge Coloma Gaibor, Fernando López Ortiz, Amílcar Ascázubi Albán y Patricio Vinueza Pánchez.

### ***C. Detención Preventiva***

La Corte señaló que el juzgador al momento de confirmar la detención omitió valorar si los fines, necesidad y proporcionalidad de la detención se mantenían o no, ya que a él le correspondía evaluar la pertinencia de mantener o no la misma, lo cual también afectó el principio de presunción de inocencia. Por otra parte, el juzgador en el presente caso no ejerció un control judicial directo, ya que simplemente se limitó a modificar la detención en firme por la detención preventiva. Además, la falta de motivación de la decisión impidió que la defensa conociera las razones por las cuales se mantenía la prisión preventiva. Por lo que, la Corte concluyó que el Estado es responsable de la violación de los artículos 7.1, 7.3, 7.5 y 8.2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del misma Convención, en perjuicio Jorge Humberto Villarroel Merino, Jorge Coloma Gaibor, Fernando López Ortiz, Amílcar Ascázubi Albán y Patricio Vinueza Pánchez.

### ***D. Recursos de amparo contra la detención***

La Corte constató que en el presente caso se presentaron dos recursos de amparo de libertad, uno por los señores Villarroel Merino, Coloma Gaibor, Vinueza Pánchez, López Ortiz y Ascázubi Albán y, otro, por el señor Cevallos Moreno, los cuales no fueron idóneos ni efectivos, pues no cumplieron con el objetivo de obtener sin demora una decisión sobre la legalidad de la detención. Esto en razón

de que la Corte Nacional de Justicia Policial no realizó un control de la legalidad de la detención ni decretó su libertad.

Este Tribunal concluyó que el Estado violó el derecho a la libertad personal establecido en los artículos 7.1 y 7.6 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de todas las víctimas de este caso.

### ***E. Violación a garantías judiciales***

La Corte nota que la investigación en contra de las víctimas se desarrolló ante la Corte Nacional de Justicia Policial, la cual, a su vez, era la encargada de conocer y resolver los recursos de apelación y que la CNJP dependía administrativamente del Ministerio de Gobierno, y el Presidente de la República se encargaba del nombramiento de sus jueces.

La Corte ya había tenido oportunidad de analizar en casos previos contra Ecuador la compatibilidad de la jurisdicción penal policial con la Convención Americana, tomando en cuenta la especificidad de la naturaleza jurídica de la policía y conforme a su jurisprudencia concluyó que en el presente caso la jurisdicción penal policial no ofrecía las garantías de independencia e imparcialidad desde el punto de vista institucional.

Además, este Tribunal valoró los cambios normativos realizados por el Ecuador, mediante los cuales adoptó una nueva Constitución en el 2008 y derogó el fuero policial, pero advierte que dicha modificación no fue aplicada al presente caso. Por tanto, la Corte considera que el Estado adicionalmente incumplió con su obligación de adecuar su normativa interna a fin de garantizar el acceso a una justicia independiente e imparcial.

Por lo tanto, la Corte concluyó que la investigación de los hechos ocurridos por la jurisdicción penal policial violó las garantías de independencia e imparcialidad,

consagradas en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma Convención, en perjuicio de las víctimas.

Por último, al haber declarado lo anterior, la Corte consideró que se está ante un procedimiento viciado desde su origen, por lo que consideró innecesario analizar, de manera adicional las otras alegadas violaciones a las garantías judiciales respecto a los artículos 8.1, 8.2 y 8.2.h) de la Convención Americana.

#### **IV. REPARACIONES**

La Corte ordenó al Estado, como medidas de reparación: i) publicar la sentencia de la Corte Interamericana y su resumen; y ii) pagar las cantidades fijadas en la Sentencia por concepto de daño material y daño inmaterial y el reintegro de costas y gastos.

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