

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 320
30 noviembre 2023
Original: español

INFORME N° 298/23

CASO 11.464

INFORME DE ADMISIBILIDAD Y FONDO (PUBLICACIÓN)

ALBERTO AUGUSTO ZALLES CUETO
ECUADOR

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 30 de noviembre de 2023.

Citar como: CIDH, Informe N° 298/23, Caso 11.464. Admisibilidad y Fondo (Publicación).
Alberto Augusto Zalles Cueto. Ecuador. 30 de noviembre de 2023



ÍNDICE

I.	RESUMEN	1
II.	TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN	1
III.	POSICIÓN DE LAS PARTES.....	2
	A. Los peticionarios	2
	B. El Estado	5
IV.	ANÁLISIS SOBRE ADMISIBILIDAD	8
	A. Competencia de la Comisión <i>ratione temporis, ratione personae, ratione materiae y ratione loci</i>	8
	B. Agotamiento de los recursos internos.....	8
	1. El recurso de <i>habeas corpus</i> ante la autoridad municipal de Quito	9
	2. La demanda de inconstitucionalidad y la no apelación de la resolución del Ministro de Gobierno.....	10
	C. Plazo de presentación.....	11
	D. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada.....	11
	E. Caracterización de los hechos alegados.....	11
V.	ANÁLISIS DE FONDO	12
	A. Hechos probados.....	12
	1. Marco normativo relevante	12
	2. Información general sobre Alberto Augusto Zalles Cueto y su ingreso a Ecuador	14
	3. Órdenes judiciales emitidas por las autoridades bolivianas.....	15
	4. Actuaciones relacionadas con el “juicio penal de deportación” iniciado en contra de Alberto Zalles Cueto en Ecuador	15
	5. Expulsión de Alberto Zalles Cueto de Ecuador	21
	6. Procedimiento ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.....	22
	7. Información sobre hechos posteriores a la expulsión de Alberto Zalles Cueto de Ecuador.....	23
VI.	ANÁLISIS DE DERECHO	24
	A. El derecho a la libertad personal (Artículo 7 de la Convención Americana).....	25
	1. Análisis sobre si la privación de libertad del señor Zalles Cueto fue legal (Artículo 7.2 de la Convención).....	26
	2. Análisis sobre si la privación de libertad del señor Zalles Cueto fue arbitraria (Artículo 7.3 de la Convención)	27
	3. En relación con la obligación de informar sobre las razones de la detención (Artículo 7.4 de la Convención)	29
	4. En relación con la obligación de presentación ante juez o funcionario autorizado por la ley (Artículo 7.5 de la Convención)	31
	5. En relación con el derecho a recurrir ante juez la legalidad de la detención (Artículo 7.6 de la Convención)	32
	6. Conclusiones.....	33

B.	El derecho a las garantías judiciales y principio de legalidad (Artículos 8 y 9 de la Convención Americana)	33
1.	En cuanto al derecho a ser juzgado por autoridad competente, independiente e imparcial (Artículo 8.1 de la Convención Americana)	36
2.	En cuanto al derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, a contar con el tiempo y los medios adecuados para la defensa, a contar con defensor particular o de oficio y a recurrir el fallo (Artículos 8.2 b), c), d), e) y h) de la Convención)	36
3.	En cuanto al derecho a la presunción de inocencia, el deber de motivación y el principio de legalidad (Artículos 8.1, 8.2 y 9 de la Convención)	39
4.	Derecho a la libertad de circulación y residencia (Artículos 22.1, 22.6 y 22.8 de la Convención)	41
5.	El derecho a la integridad personal (Artículo 5 de la Convención Americana)	43
6.	Derecho a la protección judicial (Artículo 25 de la Convención)	44
VII.	ACTUACIONES POSTERIORES AL INFORME No. 39/17	45
VIII.	CONCLUSIONES FINALES	46
IX.	PUBLICACIÓN	47

INFORME Nº 298/23**CASO 11.464**

ADMISIBILIDAD Y FONDO (PUBLICACIÓN)

ALBERTO AUGUSTO ZALLES CUETO

ECUADOR

30 DE NOVIEMBRE DE 2023

I. RESUMEN

1. El 8 de noviembre de 1994, en el marco de la visita llevada a cabo por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) para observar la situación de derechos humanos en Ecuador, se recibieron dos peticiones, una presentada por la Hermana Elsie Monge, en representación de la Comisión Ecueménica de Derechos Humanos (CEDHU), y otra por el señor Gustavo Larrea, Diputado de la República de Ecuador y Miembro de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional (en adelante “los peticionarios”¹) en las cuales se alegó la responsabilidad internacional de la República de Ecuador (en adelante “el Estado”, “el Estado ecuatoriano” o “Ecuador”) por los hechos relacionados con la detención y posterior devolución de Alberto Augusto Zalles Cueto, nacional del Estado de Bolivia, sin las garantías del debido proceso y pese a que contaba con estatus migratorio regular en Ecuador, su devolución lo expuso a riesgo en su país de origen. En la petición se indicó que estos hechos ocurrieron entre el 6 y el 19 de marzo de 1993 y que, previo a su deportación, la presunta víctima fue detenida y mantenida bajo incomunicación por tres días en los calabozos de la autoridad migratoria. Asimismo, se alegó el incumplimiento de una decisión judicial que determinó la inconstitucionalidad de la decisión de deportación y ordenó su enmienda conforme al marco normativo vigente. En cuanto a la admisibilidad, los peticionarios alegaron que agotaron los recursos internos disponibles en Ecuador para cuestionar la legalidad de la detención del señor Zalles Cueto y evitar su deportación a Bolivia, pero que los mismos no fueron efectivos.

2. Por su parte, el Estado alegó que la petición es inadmisibile por falta de agotamiento de los recursos internos. Asimismo, sostuvo que la deportación del señor Zalles Cueto se llevó a cabo conforme a las disposiciones de la Ley de Migración vigente al momento de los hechos y que, por lo tanto, la misma era legal. El Estado invocó, además del apego de la deportación a la normativa interna vigente, la soberanía nacional. Además, el Estado planteó argumentos relacionados con su “derecho y obligación de aplicar su ordenamiento jurídico” y a evitar que “la seguridad o el orden público sean puestos en peligro”.

3. Tras analizar las posiciones de las partes y el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, la Comisión concluyó que es competente para conocer la denuncia presentada y que la misma cumple con los requisitos de admisibilidad. Asimismo, con base en su análisis de fondo, la Comisión concluyó que el Estado ecuatoriano es responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos 5.1, 5.2, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6, 8.1, 8.2, 8.2 b), 8.2 c), 8.2 d), 8.2 e), 9, 22.1, 22.6, 22.8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”), en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Alberto Augusto Zalles Cueto. En virtud de estas conclusiones, la Comisión efectuó las recomendaciones respectivas.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

4. La CIDH registró las dos peticiones bajo el número 11.464 y el 17 de abril de 1995 trasladó copia al Estado de Ecuador, con un plazo de 90 días para que presentara sus observaciones. Mediante comunicación de 8 de diciembre de 1995, el Estado presentó su respuesta a la petición.

5. Tras una solicitud de información actualizada a ambas partes y notificar a los peticionarios sobre la posible suspensión del asunto, el 18 de octubre de 2001 la CIDH le informó a los peticionarios y al Estado su decisión de archivar el caso ante la falta de respuesta de los peticionarios. Posteriormente, la CIDH

¹ Si bien la Comisión recibió inicialmente esta denuncia por parte del Diputado Gustavo Larrea, en lo sucesivo el trámite del caso fue seguido solamente por la Comisión Ecueménica de Derechos Humanos.

recibió comunicaciones de los peticionarios y documentación que acreditaba que sí habían presentado información. En vista de ello y, tras verificarse que por un error involuntario dichas comunicaciones no fueron procesadas oportunamente, la Comisión Interamericana decidió desarchivar el caso, lo cual fue debidamente comunicado a ambas partes².

6. Mediante comunicación de 11 de abril de 2003 y 19 de octubre de 2005, la Comisión informó a los peticionarios y al Estado, respectivamente, que había decidido diferir el tratamiento de admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo del caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 37.3 de su Reglamento entonces vigente. Asimismo, le solicitó a los peticionarios sus observaciones adicionales sobre el fondo en un plazo de dos meses conforme al artículo 38.1 del Reglamento entonces vigente. El 28 de julio de 2003 y 13 de enero de 2006, los peticionarios presentaron sus observaciones sobre el fondo. Mediante comunicación de 4 de abril de 2006, la Comisión le otorgó un plazo de dos meses al Estado para presentar sus observaciones sobre el fondo. El 4 de octubre de 2006 el Estado presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y fondo del presente asunto.

7. Durante el trámite del presente asunto la Comisión ha recibido escritos adicionales de los peticionarios y el Estado los cuales fueron debidamente trasladados entre las partes.

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

A. Los peticionarios

8. Los peticionarios alegaron que Alberto Augusto Zalles Cueto ingresó a Ecuador el 25 de mayo de 1990 con un permiso inicial de 30 días para permanecer en el país, dado que había sido beneficiado con una beca por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) para cursar estudios en su sede de Ecuador. Indicaron que el 17 de diciembre de 1990 le fue otorgada una visa de estudiante. Alegaron que la presunta víctima cumplió con los procedimientos de renovación de su visa de estudiante teniendo, al momento de los hechos, una visa válida hasta el 20 de noviembre de 1993.

9. Los peticionarios alegaron que el 5 de marzo de 1993 el Juzgado Noveno de Instrucción en lo Penal de Bolivia emitió un mandamiento de aprehensión en contra de la presunta víctima a fin de que compareciera a rendir declaración indagatoria dentro de un proceso penal adelantado en dicho país, por los delitos de “alzamientos armados contra la seguridad y soberanía del Estado”. Indicaron que en cumplimiento de dicha orden judicial, la Policía Nacional de Bolivia solicitó a la Intendencia General de Policía de Pichincha en Ecuador (en adelante “la Intendencia de Pichincha”), la detención de la presunta víctima. Los peticionarios alegaron que en cumplimiento de dicha solicitud, la Intendencia de Pichincha procedió el mismo 5 de marzo de 1993 a ordenar la detención del señor Zalles Cueto la cual se produjo en la misma fecha por parte de agentes de la Policía de Migración.

10. En la petición inicial también se alegó que durante tres días la presunta víctima permaneció “incomunicado en los calabozos de Migración”. Asimismo, los peticionarios alegaron que las autoridades ecuatorianas habían allanado el domicilio del señor Zalles Cueto y su esposa, Inés Pérez, también de nacionalidad boliviana, para cumplir la orden de detención. Sostuvieron que la señora Inés Pérez fue agredida por los funcionarios que realizaron el allanamiento y no fue informada sobre los motivos del procedimiento.

11. Los peticionarios alegaron que junto con la orden de detención, la Intendencia de Pichincha ordenó el inicio de una investigación en contra de la presunta víctima para que, en un lapso de 48 horas, se elaborara un informe sobre su situación. Sostuvieron que se ordenó la recepción de declaración del señor Zalles

² En relación con dicha decisión, la Comisión recibió diversas comunicaciones del Estado mediante las cuales solicitó que la Comisión archivara el caso en vista de que su reapertura se había decidido con base en la información aportada por los peticionarios, sin que se hubiesen solicitado las observaciones del Estado al respecto. La CIDH dio oportunamente una respuesta al Estado sobre dicha solicitud y reiteró su decisión de continuar con el trámite del caso. En particular, la Comisión remitió al Estado información detallada sobre el trámite seguido antes de proceder al desarchivo, esto es, que la determinación de que los motivos que sustentaron la decisión de archivo fueron posteriormente desvirtuados y que la respectiva decisión se adoptó de conformidad con las disposiciones reglamentarias vigentes para la época.

Cueto, en la cual no contó con defensa jurídica. Señalaron que la investigación policial concluyó con un informe presentado ante la Intendencia de Pichincha el 8 de marzo de 1993, en el cual se indicó que la presunta víctima se encontraba “residiendo legalmente en Ecuador” con visa de estudiante y que era “requerido por las autoridades bolivianas por encontrarse comprometido por la comisión del delito de lanzamientos armados contra la seguridad del Estado”.

12. Los peticionarios alegaron que con base en dicho informe policial, la Intendencia de Pichincha dictó auto cabeza de proceso y ordenó la prisión preventiva de Alberto Augusto Zalles Cueto. Indicaron que el 9 de marzo de 1993, se dictó auto de sobreseimiento provisional a favor de la presunta víctima dado que, conforme a la Ley de Extranjería y su Reglamento entonces vigente, correspondía conocer el procedimiento de “extradición pasiva” al Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Sostuvieron que el asunto fue pasado a conocimiento del Ministro de Gobierno y Policía (en adelante “el Ministro de Gobierno”) –en instancia de consulta – en lugar de remitir el expediente al Poder Judicial. Agregaron que dicho Ministro, mediante decisión de 12 de marzo de 1993, revocó el auto de sobreseimiento y ordenó la deportación del señor Zalles Cueto a Bolivia. Según los peticionarios, uno de los argumentos para adoptar dicha decisión fue la determinación de “peligrosidad del detenido”. Indicaron que el Intendente General de Policía de Pichincha ordenó la inmediata deportación de la presunta víctima, la cual fue cumplida el 25 de marzo de 1993.

13. Con base en los hechos descritos, los peticionarios plantearon una serie de alegatos relacionados con supuestas irregularidades cometidas en el proceso iniciado ante la Intendencia de Pichincha y la decisión de deportación en contra de la presunta víctima. En general, alegaron que el señor Zalles Cueto fue objeto de una “expulsión” arbitraria y que el Estado de Ecuador incumplió sus obligaciones internacionales relacionadas con la situación de un ciudadano extranjero que se encontraba de forma regular en su territorio. También alegaron que el Estado omitió considerar si existía un riesgo para su vida e integridad personal en Bolivia tras la citación de las autoridades policiales de ese país. Teniendo en cuenta que el detalle de los hechos y los procesos internos será descrito en la sección de hechos probados del presente informe, la Comisión pasa a resumir los alegatos de derecho de los peticionarios tanto en lo relativo a la admisibilidad como al fondo del presente asunto.

14. Sobre el **agotamiento de los recursos internos**, los peticionarios alegaron que frente al auto de sobreseimiento provisional dictado por el Intendente policial y dado que la presunta víctima continuaba privada de libertad, se interpuso un recurso de *habeas corpus* ante el Alcalde de la ciudad de Quito. Indicaron que dicho recurso fue rechazado mediante decisión de 11 de marzo de 1993, porque para ese momento el auto de sobreseimiento se encontraba en consulta con el Ministro de Gobierno. Alegaron que conforme a la normativa vigente, esta decisión no era susceptible de recurso de apelación.

15. Por otra parte, los peticionarios señalaron que la Ley de Migración establecía que contra la decisión de deportación emitida por el Intendente General de Pichincha que acató la resolución dictada por el Ministro de Gobierno no procedía recurso judicial o administrativo. Indicaron que en vista de esto, la resolución del Ministro de Gobierno fue cuestionada mediante una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales con el objetivo de evitar la deportación del señor Zalles Cueto. Indicaron que el 17 de agosto de 1993, casi cinco meses después de la deportación, el Tribunal de Garantías Constitucionales declaró la inconstitucionalidad de la resolución dictada por el Ministro de Gobierno y ordenó que en un plazo de 15 días la misma fuera enmendada. Los peticionarios indicaron que esta decisión del Tribunal no fue cumplida por la autoridad respectiva y, además, no tuvo ningún efecto práctico porque para ese momento el señor Zalles Cueto ya había sido deportado. Con relación al argumento estatal sobre la extemporaneidad de la petición, los peticionarios alegaron que la falta de cumplimiento de la decisión del Tribunal de Garantías Constitucionales generó una violación continuada de los derechos del señor Zalles Cueto, por lo que no sería exigible el requisito del artículo 46.1 b) de la Convención. Adicionalmente, los peticionarios alegaron que se presentaron denuncias ante la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional alegando que existían graves riesgos para la integridad personal y debido proceso del señor Zalles Cueto si era deportado a Bolivia.

16. En relación con los alegatos de fondo, los peticionarios sostuvieron que los hechos descritos configurarían una **privación de libertad arbitraria e ilegal** previo a su deportación. Al respecto, citaron los supuestos conforme a los cuales procedía la privación de libertad conforme al marco normativo vigente al

momento de los hechos, argumentando que aunque dicha normativa fue invocada, la detención ni siquiera se ajustó a dichas normas.

17. Los peticionarios sostuvieron que conforme a la jurisprudencia del sistema interamericano, las garantías del artículo 8.1 de la Convención deben ser observadas no sólo en los procedimientos ante instancias judiciales, sino también ante cualquier autoridad u órgano que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional. En ese sentido, alegaron que la presunta víctima no fue escuchada por una **autoridad competente, independiente e imparcial**.

18. Sobre la falta de competencia, los peticionarios explicaron que conforme a la Ley de Extranjería y su Reglamento entonces vigente y dado que la presunta víctima contaba con una visa vigente al momento en que fue detenido, correspondía que fuera la Dirección General de Extranjería la que adelantara el trámite respectivo, notificando a la Intendencia Policial, en caso de considerarse que el señor Zalles Cueto se encontraba dentro de una causal de “exclusión” conforme a lo establecido en dicho marco normativo. Agregaron que la Intendencia policial en todo caso sólo era competente para conocer de la situación de las personas extranjeras con la finalidad de verificar la situación migratoria de una persona, y que al reconocer que no era la autoridad competente para conocer del asunto, debió haberse inhibido totalmente de conocer el expediente y remitir lo actuado al Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Alegaron que además de la falta de competencia del Intendente y del Ministro de Gobierno para decidir sobre la “extradición” del señor Zalles Cueto; las normas aplicadas por la autoridad ministerial no estaban vigentes al momento de tomar esta decisión, conforme fue establecido posteriormente por el Tribunal de Garantías Constitucionales.

19. Asimismo, adujeron que ni el Intendente policial ni el Ministro de Gobierno reunían las condiciones de independencia e imparcialidad exigidas por la Convención Americana, en tanto el primero se trataba de un funcionario nombrado por el Ministro de Gobierno y dependiente directamente de éste, y el segundo era a su vez designado por el Presidente de la República.

20. Los peticionarios también alegaron que la deportación del señor Zalles Cueto se realizó sin que hubiese un pedido formal de extradición por parte de las autoridades bolivianas y sin que éste hubiese incurrido en alguna de las causales previstas en la normativa interna para su deportación, incluyendo el hecho de que contaba con una visa vigente al momento en que fue detenido. Adujeron que aun cuando se considerara que el auto de aprehensión era un “pedido de gobierno a gobierno”, correspondía que se iniciara el procedimiento de extradición pasiva y no el procedimiento de deportación.

21. Relacionado con lo anterior y en cuanto al **principio de presunción de inocencia**, los peticionarios alegaron que en la decisión dictada por el Ministro de Gobierno el 12 de marzo de 1993 se consideró probado que el señor Zalles Cueto era “un individuo peligroso, que su conducta [era] reprochable y perjudicial al interés público y que [podía] comprometer el prestigio o la seguridad nacional”. Adujeron que no sólo no constaba en el expediente que la presunta víctima hubiese estado involucrada en afectaciones al orden jurídico ecuatoriano, sino que de haber sido ésta la determinación correspondía que se le pusiera a disposición de las autoridades judiciales para que se aplicaran, de ser el caso, las respectivas sanciones.

22. En cuanto al **derecho a la defensa y otras garantías judiciales** los peticionarios alegaron que el Estado de Ecuador violó los incisos b, c, d, e y h del artículo 8.2 de la Convención Americana.

23. Sobre el **derecho a conocer de forma previa y detallada la acusación formulada en su contra**, alegaron que la orden de aprehensión dictada por la autoridad policial no estuvo motivada y que se limitó a indicar que la presunta víctima era requerida por las autoridades bolivianas para rendir declaración en una investigación penal en dicho país y que resultaba aplicable lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Migración, sin especificar la conducta en la que incurrió para que tuviera lugar su aprehensión.

24. En relación con la **concesión del tiempo y los medios adecuados para preparar su defensa**, los peticionarios alegaron que el auto cabeza de proceso, la orden de detención preventiva y la designación de un defensor de oficio tuvieron lugar el 8 de marzo de 1993 a las 9:00 horas; y ese mismo día se convocó la audiencia de juzgamiento para las 17:30 horas, sin que el señor Zalles Cueto tuviese tiempo

suficiente para preparar su defensa, reunirse con su abogado y reunir pruebas de descargo. Asimismo, alegaron que las autoridades ecuatorianas no realizaron la notificación correspondiente al Consulado de Bolivia en Ecuador sobre la detención del señor Zalles Cueto, conforme a lo establecido en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Al respecto, alegaron que la esposa de la presunta víctima acudió al Consulado boliviano informando de la detención de su esposo y que allí las autoridades le indicaron que no se tenía información al respecto.

25. En cuanto al **derecho de contar con un defensor nombrado por el Estado o de su elección**, los peticionarios alegaron que al momento de la detención, el señor Zalles Cueto fue ante las oficinas de control migratorio de la Policía de Migración y rindió declaración sin que para ese momento hubiese contado con la presencia de un abogado particular o se le hubiese designado uno de oficio. En cuanto al **derecho de recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior** establecido en el artículo 8.2.h de la Convención, reiteraron que la Ley de Migración no establecía la posibilidad de recurrir ante una instancia judicial la decisión emitida por el Ministerio de Gobierno.

26. Los peticionarios alegaron la violación del **derecho a la libertad de circulación y residencia**. Al respecto, alegaron que la decisión de “expulsión” de la presunta víctima fue arbitraria, en tanto el señor Zalles Cueto se encontraba desde 1990 “residiendo legalmente en Ecuador” y la instrucción penal de deportación en su contra fue iniciada con base en un mandamiento emitido por las autoridades bolivianas, sin que contara con las debidas garantías en dicho proceso. Adujeron que lo previsto en los artículos 22.6 y 22.8 de la Convención debe ser aplicado “a todos los procedimientos que tengan por objeto la salida obligatoria de un extranjero” y que dadas las circunstancias en las que ocurrieron los hechos, el Estado de Ecuador estaba impedido de entregar a la presunta víctima a las autoridades bolivianas, “cuando sabía que podía ser objeto de alguna violación a sus derechos”.

27. Específicamente, sostuvieron que el requerimiento por el cual era solicitada la presunta víctima en Bolivia, hacía evidente el riesgo que podría correr, sumado a “un cuadro persistente de violaciones a los derechos humanos” en Bolivia y “el uso frecuente de la tortura contra personas acusadas de pertenecer a organizaciones insurgentes”. Indicaron que esta situación fue constatada por diversos organismos en el ámbito universal y regional y por organizaciones locales.

28. Los peticionarios alegaron la violación del **derecho a la protección judicial** con relación al recurso de *habeas corpus* interpuesto ante el Alcalde de Quito, el cual fue rechazado por considerar que el auto de sobreseimiento se encontraba en consulta ante el Ministerio de Gobierno. Indicaron que conforme a la Constitución entonces vigente, la autoridad municipal debía ordenar la libertad de la presunta víctima por encontrarse detenido de forma ilegal y arbitraria. En relación con el artículo 25.2.c) de la Convención Americana, los peticionarios reiteraron que la decisión del Tribunal de Garantías Constitucionales no fue cumplida por el Estado. Los peticionarios también alegaron la violación del **derecho a la igualdad en el proceso** invocando en términos generales el artículo 1.1 de la Convención Americana.

29. Finalmente, indicaron que la esposa del señor Zalles Cueto, Inés Pérez, padeció sufrimiento e impotencia por no poder impedir la deportación de su esposo pese a las acciones judiciales intentadas para obtener su libertad y evitar que fuera llevado a Bolivia, país donde sentía temor por su integridad física. Los peticionarios señalaron que la señora Inés Pérez obtuvo el estatus de refugiada en Bélgica, país donde pudo reencontrarse con su esposo años después de que él fuera puesto en libertad en Bolivia.

B. El Estado

30. El Estado argumentó que la petición es inadmisibles por falta de agotamiento de recursos internos y que los hechos relacionados con la deportación de la presunta víctima no constituyeron violaciones a sus derechos, en tanto el Estado no podía “renunciar” a aplicar su ordenamiento jurídico.

31. Por otra parte, desde su respuesta inicial y presentaciones posteriores, el Estado aportó copias de las principales decisiones y diligencias realizadas en los procesos internos relacionados con la situación del

señor Zalles Cueto. Teniendo en cuenta que el detalle de los procesos será referido en la sección de hechos probados, la Comisión se referirá a continuación los alegatos de derecho planteados por el Estado.

32. En relación con **la admisibilidad** de la petición, el Estado alegó en primer lugar que la presunta víctima no agotó los recursos disponibles en el ordenamiento jurídico para solicitar la “reparación interna de las violaciones alegadas”. El Estado se refirió a los estándares desarrollados en el sistema interamericano sobre las características que deben reunir dichos recursos y alegó que la presunta víctima agotó indebidamente una demanda ante el Tribunal de Garantías Constitucionales buscando evitar su deportación. El Estado adujo que por la naturaleza de este recurso hacía que no fuera el medio idóneo y eficaz para evitar lograr dicho objetivo, pues “no ofrecía un remedio rápido” y que, en efecto, aunque terminó con una decisión favorable, ésta resultó “extemporánea” e “inadecuada” porque tuvo lugar cuando el señor Zalles Cueto ya había sido deportado. El Estado alegó que la presunta víctima pudo haber presentado un recurso de apelación en contra de la decisión adoptada por el Ministro de Gobierno que resolvió ordenar su deportación. Al respecto, el Estado señaló que aunque el artículo 30 de la Ley de Migración entonces vigente establecía “la inapelabilidad de la decisión del Intendente de Policía sobre la procedencia de la deportación”, la misma fue derogada por una decisión del Tribunal de Garantías Constitucionales publicada el 1 de febrero de 1993³. Señaló que dado que la “orden de deportación” no fue ejecutada de forma inmediata, la presunta víctima contó con la oportunidad y el tiempo para hacer valer sus derechos. El Estado agregó que con relación al recurso de *habeas corpus*, la decisión de primera instancia del Alcalde municipal mediante la cual se rechazó el pedido de libertad con base en que el auto de sobreseimiento se encontraba en instancia de consulta con el Ministro de Gobierno, no fue apelada por la presunta víctima.

33. En segundo lugar, el Estado alegó que la petición fue presentada fuera del plazo de los seis meses requerido por la Convención Americana, en tanto la misma fue recibida por la CIDH el 8 de noviembre de 1994 mientras que la decisión del Ministro de Gobierno que ordenó la deportación de la presunta víctima fue dictada en marzo de 1993 y no fue apelada. Indicó que el plazo de seis meses debía computarse a partir de ese momento, resultando evidentemente sobrepasado. El Estado señaló que la petición es extemporánea aun tomando en cuenta la decisión del Tribunal de Garantías Constitucionales de 17 de agosto de 1993 como el mecanismo que agotó los recursos internos. El Estado reiteró que éste no era el recurso adecuado y fue interpuesto también extemporáneamente, por lo que tampoco sería admisible el alegato de que existió una violación continuada.

34. En cuanto al **fondo del asunto**, el Estado en sus presentaciones iniciales se refirió en términos generales a los fundamentos de la decisión de deportación del señor Zalles Cueto adoptada por el Ministro de Gobierno, esto es, su “alta peligrosidad” y sus “actividades perjudiciales al interés público”. En dicho marco, el Estado arguyó su “facultad y potestad de impedir el ingreso de extranjeros a su territorio, o a deportarlos, cuando se trate de personas que de un modo u otro pongan en peligro la paz, la seguridad o el orden público”. El Estado señaló que el proceso que culminó con la deportación del señor Zalles Cueto a su país de origen fue adelantado por las autoridades nacionales en el marco de su competencia, bajo la aplicación estricta del marco normativo y con apego al proceso legal establecido. El Estado reiteró que las autoridades determinaron que la presencia de la presunta víctima en Ecuador “era perjudicial e inconveniente y que, por lo tanto, debía salir del país”. El Estado agregó que la presunta víctima “comprometía la seguridad y la paz del Estado ecuatoriano” por cuanto había “evadido la acción de la justicia en Bolivia” y fue esta la razón por la cual las autoridades ecuatorianas procedieron a investigarle.

35. Sobre el marco normativo aplicado, el Estado alegó que la política migratoria ecuatoriana fue diseñada conforme a los estándares internacionales y las atribuciones de soberanía en cabeza del Estado. Señaló que el artículo 14 de la Constitución entonces vigente establecía las directrices para dicha política, reconociendo a las personas extranjeras en general “los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la Ley”. El Estado sostuvo que dicha norma constitucional “autorizaba un trato diferenciado razonable plenamente compatible con los instrumentos internacionales,

³ El Estado precisó que posteriormente, mediante una decisión publicada el 4 de marzo de 1994, “la Corte Suprema de Justicia revocó dicha resolución, por considerar que el procedimiento de deportación no es de carácter administrativo, sino un juicio con características especiales”, y por lo tanto no se contrariaba la Constitución al impedir la posibilidad de recurrir.

desarrollado de la misma forma por la ley secundaria”. En ese sentido, detalló que la deportación del señor Zalles Cueto se realizó de forma legal en ejercicio de las atribuciones y potestades contenidas en la Ley de Migración vigente, particularmente los artículos 19, numerales II y IV, y 9 numeral XIV de dicha Ley. Específicamente refirió que conforme a la Ley de Migración, el Ministro de Gobierno era la “máxima autoridad en política migratoria”, encargada “por conducto del servicio de Migración de la Policía Nacional” de proceder “a deportar a los extranjeros que no pudieren ser juzgados en el Ecuador por falta de jurisdicción territorial”.

36. Con base en lo anterior, el Estado sostuvo que la naturaleza de la acción iniciada en contra de la presunta víctima era la de una “acción especial de deportación” y no un “proceso de extradición”. Por lo tanto, alegó que el Intendente General de Policía de Pichincha realizó una interpretación equivocada del procedimiento seguido en contra del señor Zalles Cueto al basar su decisión en lo previsto en el Reglamento de Ley de Extranjería sobre el proceso de extradición pasiva. El Estado alegó que, en consecuencia, no se requería una petición de las autoridades bolivianas “en forma directa o vía diplomática” para que se procediera a la “expulsión” del señor Zalles Cueto; y que la decisión de deportarle se realizó en ejercicio de la soberanía del Estado para ordenar la salida de su territorio de “quienes atenten o amenacen la paz de un Estado”. Adicionalmente, sostuvo que no existe una obligación del Estado de realizar la deportación de una persona de una forma determinada, por ejemplo, a un tercer país, por lo que la decisión de deportar al señor Zalles Cueto a su país de origen no configuró su responsabilidad internacional.

37. En relación con los alegatos de los peticionarios sobre la privación de libertad de la presunta víctima, el Estado argumentó que la actuación de los funcionarios públicos que la ordenaron estuvo apegada al marco constitucional y legal vigente. Específicamente, el Estado señaló que la detención del señor Zalles Cueto se basó en una de las causales establecidas en el artículo 9 de la Ley de Migración (numeral XIII) entonces vigente, relacionada con la “exclusión de extranjeros” cuando “enseñen o practiquen la desobediencia de las leyes, el derrocamiento del Gobierno por medio de la violencia [...]”. Asimismo, el Estado sostuvo que la detención del señor Zalles Cueto se realizó conforme al procedimiento previsto en la Ley de Migración, por lo que no se violaron los artículos 7.2 ni 7.3 de la Convención. El Estado también alegó que la detención de la presunta víctima estuvo debidamente motivada puesto que tuvo en cuenta lo determinado por la autoridad judicial boliviana sobre que se presumía “el cometimiento de un grave delito en Bolivia”.

38. En su comunicación de 21 de octubre de 2016, el Estado señaló que el numeral XIII del artículo 9 de la Ley de Migración fue declarado parcialmente inconstitucional por el Tribunal de Garantías Constitucionales, pero que las disposiciones aplicadas a la situación del señor Zalles Cueto se encontraban vigentes para la época de los hechos. Asimismo, el Estado indicó que posteriormente en el año 1994, la Corte Suprema de Justicia revocó la decisión del Tribunal de Garantías y determinó la legalidad del artículo 9 de la Ley de Migración. Con base en estas consideraciones, el Estado reiteró que la detención del señor Zalles Cueto cumplió con el requisito de legalidad.

39. Asimismo, sostuvo que fue garantizado el derecho de defensa de la presunta víctima en el marco de la investigación ordenada por el Intendente de Policía, durante la cual el señor Zalles Cueto pudo rendir su declaración y presentar sus descargos. Sostuvo que no deben ser tomadas en cuenta las alegaciones sobre el artículo 8.2 de la Convención Americana, por cuanto éste se refiere a las garantías para personas inculpadas de delitos y en el presente caso a la presunta víctima no le habría sido imputado delito alguno.

40. El Estado citó las consideraciones de la Comisión Interamericana en sus informes sobre la situación de los trabajadores migratorios y los miembros de su familia, específicamente el informe del año 2000. En vista de esto, el Estado adujo que acogió “parcialmente” el mínimo de garantías sugeridas por la CIDH en este tipo de procesos, permitiendo a la presunta víctima la posibilidad de ser representada por abogados de su elección. En cuanto a que no se le haya designado un defensor público o que existiera una obligación de informar al señor Zalles Cueto de la acusación formulada en su contra y su derecho de recurrir el fallo en instancia superior, el Estado reiteró que no todas las garantías aplicables en materia penal son exigibles en este tipo de procesos. No obstante, señaló que el señor Zalles Cueto tuvo la oportunidad de someter a revisión cuasi judicial su detención, con la interposición del recurso de *habeas corpus*.

41. En cuanto a las garantías de independencia e imparcialidad el Estado sostuvo que éstas se “consagraron plenamente” en el proceso de deportación puesto que la competencia ejercida por el Intendente de Policía estaba dada por el Código de Procedimiento Penal y la Ley de Migración, al igual que la actuación del Ministro de Gobierno. El Estado alegó que no existen indicios de que haya habido algún tipo de “interferencia o presión externa” en la actuación de estas autoridades, quienes actuaron apegadas al marco de su competencia y a la ley aplicable. En relación con las garantías del artículo 8.2 de la Convención el Estado reiteró que la Corte Suprema de Justicia estableció en una decisión de 1994 que lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley de Migración sobre la inapelabilidad de la decisión del Intendente General de Policía que dispusiera la deportación, no contravenía la Constitución en tanto se trataba de un “juicio penal especial”, con lo cual se garantizó “la legalidad y constitucionalidad de la norma migratoria”.

42. En relación con el derecho a la protección judicial, a pesar de haber argumento en cuanto a la admisibilidad que la demanda de inconstitucionalidad había sido erróneamente agotada, el Estado sostuvo que se le garantizó el acceso a la administración de justicia a la presunta víctima mediante la interposición de un recurso “rápido y sencillo para lograr una reparación por el supuesto daño sufrido”, y que el mismo resultó “ser ineficaz” por su “inoportuna interposición”, lo cual no puede causar la responsabilidad internacional del Estado.

43. Finalmente, en relación con el derecho a la libertad de circulación y residencia, el Estado alegó que las disposiciones del artículo 22.6 y 22.8 de la Convención Americana se aplican para las personas extranjeras que se hallen legalmente en un territorio y que su expulsión se puede acordar mediante decisión adoptada conforme a la ley. En ese sentido, reiteró que el señor Zalles Cueto fue objeto de un proceso de deportación conforme al marco normativo ecuatoriano y que el principio de no devolución no resulta aplicable pues se trata de una situación individual y no de “afluencia masiva”, por lo que no se puede negar el “derecho soberano” del Estado de definir su política migratoria. Agregó que ello “implicaría reconocer que todas las personas indocumentadas pueden acogerse a este principio”. Por otra parte, el Estado sostuvo que de la situación analizada por las autoridades ecuatorianas no se desprendía que estuviese en riesgo el derecho a la libertad personal de la presunta víctima sino que ésta “debía responder a la justicia boliviana”. Adicionalmente, adujo que durante la tramitación del proceso de deportación no se presentó ante las autoridades ecuatorianas información relacionada con que su vida, integridad personal o libertad personal estuviesen en riesgo.

IV. ANÁLISIS SOBRE ADMISIBILIDAD

A. Competencia de la Comisión *ratione temporis*, *ratione personae*, *ratione materiae* y *ratione loci*

44. Los peticionarios se encuentran facultados, en principio, por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar peticiones ante la Comisión. La petición señala como presunta víctima a una persona individual, presente en Ecuador desde el año 1990 y hasta marzo de 1993, y respecto de quien el Estado se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención. En lo concerniente al Estado, la Comisión señala que Ecuador es un Estado parte de la Convención Americana desde el 8 de diciembre de 1977, fecha en la que depositó su instrumento de ratificación. Por lo tanto, la CIDH tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

45. Asimismo, la Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos por la Convención que habrían tenido lugar dentro del territorio de un Estado parte de dicho tratado. Asimismo, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* porque en la petición se alega la violación de derechos protegidos por la Convención Americana. Finalmente, la CIDH tiene competencia *ratione temporis* pues las obligaciones derivadas de la Convención Americana ya se encontraban en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos.

B. Agotamiento de los recursos internos

46. El artículo 46.1.a) de la Convención Americana dispone que, para que sea admisible una denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de conformidad con el artículo 44 de la Convención, es

necesario que se hayan intentado y agotado los recursos internos conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido, y de ser apropiado, tengan la oportunidad de solucionarla antes de que sea conocida por una instancia internacional.

47. Por su parte, el artículo 46.2 de la Convención prevé que el requisito de previo agotamiento de los recursos internos no resulta aplicable cuando (a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; (b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos; o (c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

48. El Estado ecuatoriano presentó la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos argumentando que: i) la presunta víctima no apeló la decisión de primera instancia relativa al *habeas corpus*; ii) la presunta víctima no apeló la decisión de deportación no obstante una sentencia emitida por el Tribunal de Garantías Constitucionales permitió dicha posibilidad; y iii) la presunta víctima agotó indebidamente el recurso de inconstitucionalidad por ser extemporáneo y por no ser el adecuado para cuestionar la decisión de deportación. A continuación la Comisión dará respuesta a cada uno de estos extremos, pronunciándose en primer lugar respecto del *habeas corpus* y, en segundo lugar, sobre los dos argumentos restantes, esto es, la alegada falta de apelación de la decisión de deportación y el supuesto agotamiento indebido de la demanda ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

1. El recurso de *habeas corpus* ante la autoridad municipal de Quito

49. La Comisión observa que el 10 de marzo de 1993, fue interpuesto un recurso de *habeas corpus* ante el Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, con el objeto de impugnar el acto de detención del señor Zalles Cueto, tomando en cuenta que el Intendente General de Policía había dictado en su favor un auto de sobreseimiento provisional. El 11 de marzo siguiente, el Alcalde negó el pedido de *habeas corpus* basado en que, conforme a la Ley de Migración, el trámite se encontraba bajo consulta ante el Ministro de Gobierno.

50. La Comisión destaca en primer lugar que la interposición de este recurso se limitó a la continuidad de la detención del señor Zalles Cueto no obstante existía un sobreseimiento provisional en su favor. En ese sentido, este recurso no buscaba una revisión de la legalidad y no arbitrariedad de la detención en sí misma con base en la aplicación de la normativa migratoria. Al respecto, la Comisión observa que el Estado no alegó que existiera un recurso para tal fin que no hubiese sido agotado. Con relación a los recursos relativos a la decisión de deportación, materia principal del presente caso, la Comisión se referirá en el siguiente apartado.

51. Sin perjuicio de que en el presente caso el recurso de *habeas corpus* no tenía el objeto de resolver el reclamo principal, en todo caso la Comisión recuerda que la jurisprudencia de la Corte Interamericana en cuanto a que la exigencia de que los detenidos tuvieran que interponer el recurso ante el Alcalde y tener que recurrir a una apelación para que lo pudiera conocer una autoridad judicial, genera obstáculos a un recurso que debe ser, por su propia naturaleza, sencillo⁴. Tanto la Comisión⁵ como la Corte han establecido que la presentación de un recurso de *hábeas corpus* ante una autoridad administrativa no constituye en principio un recurso efectivo bajo los estándares de la Convención Americana⁶ y, por lo tanto, se ha considerado que no resulta necesario agotarlo⁷.

⁴ Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiquez vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 129.

⁵ CIDH, Informe No. 139/10, P-139-10, Admisibilidad, Luis Giraldo Ordóñez Peralta, Ecuador, 1 de noviembre de 2010, párr. 29; CIDH, Informe No. 66/01, Caso 11.992, Fondo, Dayra María Levoyer Jiménez, Ecuador, 14 de junio de 2001, párrs. 78-81; CIDH, Informe No. 91/13, P-910-07, Admisibilidad, Daria Olinda Puertocarrero Hurtado, Ecuador, 4 de noviembre de 2013.

⁶ Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiquez vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 128.

⁷ CIDH, Informe No. 91/13, P-910-07, Admisibilidad, Daria Olinda Puertocarrero Hurtado, Ecuador, 4 de noviembre de 2013, párr. 30.

2. La demanda de inconstitucionalidad y la no apelación de la resolución del Ministro de Gobierno

52. Las partes han hecho referencia a las disposiciones de la Ley de Migración entonces vigente la cual establecía dentro de las “normas para la deportación de extranjeros”: que la decisión de sobreseimiento provisional dictada por el Intendente General de Policía debía ser “obligatoriamente” elevada a consulta con el Ministro de Gobierno (artículo 28); que en caso de que el Ministro de Gobierno revocara el sobreseimiento provisional, debía ser emitida la orden de deportación y el expediente junto con la respectiva resolución, debía ser devuelto al Inspector General de Policía “para la ejecución de la resolución ministerial” (artículo 29); y que “el fallo del Intendente General de Policía que disponga la orden de deportación contra un extranjero no será susceptible de recurso administrativo o judicial y deberá ser ejecutado por los agentes de policía en la forma, condiciones y plazo establecidos” (artículo 30).

53. En el presente caso, el 9 de marzo de 1993 la Intendencia General de Policía de Pichincha dictó auto de sobreseimiento provisional a favor del señor Zalles Cueto, el cual fue elevado en consulta al Ministro de Gobierno. El 12 de marzo siguiente, el Ministro de Gobierno y Policía revocó el auto de sobreseimiento y ordenó la deportación de la presunta víctima. En vista de esto, el expediente fue remitido al Intendente General de Policía quien ejecutó dicha orden. Como se indicó en el párrafo anterior, la normativa en materia de migración establecía que contra dicha decisión no procedía recurso administrativo o judicial alguno. La Ley de Migración tampoco establecía disposición alguna sobre la posibilidad de apelar directamente la resolución del Ministro de Gobierno, quien era además la máxima autoridad administrativa.

54. La Comisión observa que si bien el Estado alegó que dicha decisión era apelable pues el Tribunal de Garantías Constitucionales habría emitido una decisión el 1 de febrero de 1993 derogando la disposición mencionada, la misma pareciera referirse, conforme a lo indicado por el propio Estado, a la decisión del Intendente de Policía y no a la resolución dictada por el Ministro de Gobierno en instancia de consulta. Además, el Estado refirió de manera abstracta dicha decisión pero no la aportó, no explicó el alcance de la misma ni demostró que, en la práctica, hubiese permitido que las decisiones de deportación del Ministro de Gobierno pudieran ser recurridas. Ello teniendo en cuenta además que el propio Estado indicó que la referida decisión del Tribunal de Garantías fue posteriormente revocada en el año 1994 por la Corte Suprema de Ecuador, declarando la constitucionalidad de la inapelabilidad prevista en la Ley de Migración. De esta manera, el Estado incumplió con la carga de demostrar que, en el caso concreto, a pesar de la normativa vigente, el señor Zalles Cueto efectivamente contaba con la posibilidad de apelar.

55. En este escenario y aun considerando la posibilidad de interponer un recurso de apelación, el Estado tampoco logró controvertir lo alegado por los peticionarios en el sentido de que uno de los medios que tenía el señor Zalles Cueto a su alcance para impugnar la decisión de deportación, era la demanda de inconstitucionalidad interpuesta el 12 de marzo de 1993⁸ ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. Por el contrario, el hecho de que dicha demanda fuera resuelta de manera favorable al señor Zalles Cueto declarando la inconstitucionalidad de su deportación, es muestra de que era un recurso que, en teoría, podía producir el resultado de dejar sin efecto tal decisión.

56. De acuerdo a la información disponible, la orden de deportación fue cumplida el 19 de marzo de 1993 mientras que la demanda de inconstitucionalidad fue resuelta el 17 de agosto de 1993 mediante una decisión que declaró inconstitucional la resolución del Ministro de Gobierno y dispuso que fuera enmendada dentro del término de 15 días por dicha autoridad.

57. A la luz de lo anterior, la CIDH considera a pesar de la idoneidad, en teoría, de la demanda de inconstitucionalidad, existen varios elementos que permiten identificar *prima facie* la falta de efectividad de dicho recurso. En efecto, la Comisión observa que, en la práctica, el mismo no logró el objeto que perseguía, esto es, que se enmendara oportunamente la decisión del Ministro de Gobierno y detener la devolución del señor Zalles Cueto a Bolivia. La Comisión observa el retardo en la decisión del Tribunal de Garantías

⁸ En su escrito de 3 de agosto de 2015 el Estado indicó que esta demanda fue interpuesta el 23 de marzo de 1993. Sin embargo, como se indica en los hechos probados, de la prueba obrante en el expediente surge que fue interpuesta el 12 de marzo de 1993.

Constitucionales, resuelta cinco meses después de la deportación de la presunta víctima. En conclusión y dadas las características del presente caso, la CIDH considera que el recurso judicial interpuesto no reúne, bajo un análisis preliminar, las características mínimas para ser considerado a efectos del requisito de agotamiento de los recursos internos. Además, tomando en cuenta la devolución del señor Zalles Cueto a Bolivia, la Comisión considera que no corresponde considerar el agotamiento de posibles recursos posteriores en Ecuador.

58. En virtud de lo anterior, la Comisión considera aplicable la excepción prevista en el artículo 46.2 a) de la Convención Americana pues, *prima facie*, el Estado no logró demostrar la existencia de un recurso efectivo para impugnar la decisión de deportación.

C. Plazo de presentación

59. El artículo 46.1.b) de la Convención Americana establece que para que la petición pueda ser declarada admisible, es necesario que se haya presentado dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que el interesado fue notificado de la decisión final que agotó la jurisdicción interna. Esta regla no tiene aplicación cuando la Comisión encuentra que se ha configurado alguna de las excepciones al agotamiento de los recursos internos consagradas en el artículo 46.2 de la Convención. En tales casos, la Comisión debe determinar si la petición fue presentada en un tiempo razonable de conformidad con el artículo 32 de su Reglamento.

60. Como se indicó en párrafos anteriores, por múltiples razones, en el presente caso resulta aplicable la excepción prevista en el artículo 46.2 a) de la Convención Americana. En ese sentido, no existe una decisión derivada de un recurso con las características de efectividad mínimas para ser considerado como idóneo a efectos del requisito de agotamiento de los recursos internos y, consecuentemente, del plazo de seis meses.

61. Por lo tanto, tomando en consideración la fecha en que habrían ocurrido los hechos, la inefectividad *prima facie* de los recursos presentados y la presentación de la petición el 8 de noviembre de 1994, la Comisión considera que la denuncia fue presentada en un plazo razonable.

D. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada

62. El artículo 46.1.c) de la Convención dispone que la admisión de una petición está sujeta al requisito de que la materia "no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional" y en el artículo 47.d) de la Convención se estipula que la Comisión no admitirá la petición que sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión o por otro organismo internacional. Las partes no han esgrimido la existencia de ninguna de esas dos circunstancias, ni ellas se deducen del expediente.

E. Caracterización de los hechos alegados

63. La Comisión considera que de resultar probados los hechos alegados por los peticionarios, podrían constituir violaciones a los derechos a la integridad personal, libertad personal, garantías judiciales, libertad de circulación y residencia y protección judicial, establecidos en los artículos 5, 7, 8, 9, 22 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

64. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que la petición satisface los requisitos de admisibilidad contemplados en los artículos 46 y 47 de la Convención y a continuación pasa al análisis de fondo del presente asunto.

V. ANÁLISIS DE FONDO

A. Hechos probados

1. Marco normativo relevante

65. El régimen legal de migración se encontraba regulado para la época de los hechos en la Ley de Migración de 1971⁹, cuyas partes pertinentes establecían:

CAPÍTULO II. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIA

Artículo 2. Corresponde a la Función Ejecutiva por conducto del Ministerio de Gobierno y Policía, la aplicación y ejecución de las normas y procedimientos relativos al control migratorio.

Artículo 5. Los agentes de policía del Servicio de Migración tendrán las siguientes facultades discrecionales en el cumplimiento de los deberes fundamentales que establece esta Ley:

(...)

II. Interrogar a todo extranjero sujeto al fuero territorial y revisar sus efectos personales, cuando presuman la existencia de alguna causa de exclusión o deportación del país.

(...)

VI. Realizar el empadronamiento o censo, registro y control de inmigrantes con excepción de los transeúntes y diplomáticos de conformidad con los numerales I, II, III y X del Artículo 12 de la Ley de Extranjería, debiendo para el efecto extender una papeleta certificada y valorada en cien sucres.

66. La Comisión nota que en su más reciente escrito el Estado citó el numeral VI del artículo 5 de la Ley de Migración en los siguientes términos:

VI. Arrestar y situar ante el Juez competente a las personas sujetas al fuero territorial que en su presencia o vista obstaren o pretendieren obstar la actuación de los miembros del Servicio de Migración o infringieren o pretendieren infringir las leyes, reglamento u órdenes de autoridad de Migración y pudieren evadir la acción policial hasta lograr una orden judicial de privación de libertad”.

67. Sin embargo, de la documentación del expediente así como de la propia Ley de Migración, surge que el contenido de dicho numeral es el que se cita textualmente en el párrafo 65 *supra*.

CAPÍTULO IV. NORMAS PARA LA EXCLUSIÓN DE EXTRANJEROS

Artículo 9. Excepto como está previsto en otras disposiciones legales, no serán elegibles para obtener visas y deberán ser excluidos al solicitar su admisión en el país, los extranjeros sujetos al fuero territorial que estuvieren comprendidos en las siguientes causas:

(...)

XIII. Que aconsejen, enseñen o practiquen la desobediencia de las leyes, el derrocamiento del Gobierno por medio de la violencia, el desconocimiento del derecho de propiedad, que sean

⁹ Ley No. 1899 de 27 de diciembre de 1971.

opositores a todo gobierno organizado o al sistema republicano y democrático, pertenezcan o hayan pertenecido a organizaciones nihilistas.

XIV. A quienes el agente conoce o tiene razón para creer que pretendan ingresar al país exclusiva, principal o incidentalmente, para emprender actividades perjudiciales al interés público o comprometer el prestigio o seguridad nacionales.

CAPÍTULO V. NORMAS PARA LA DEPORTACIÓN DE EXTRANJEROS

Artículo 19. El Ministro de Gobierno por conducto del Servicio de Migración de la Policía Civil Nacional procederá a deportar a todo extranjero sujeto al fuero territorial que permaneciere en el país comprendido en los siguientes casos:

(...)

II. Con las excepciones previstas en otras disposiciones legales, quien hubiere sido admitido provisional o definitivamente y al momento de ingresar o durante su permanencia estuviere comprendido en alguno de los hechos constitutivos de las causas de exclusión de esta Ley.

III. Quien hubiere sido condenado en el Ecuador por delito tipificado en las leyes penales de la República, después de ejecutoriada la sentencia, cumplida la pena u obtenido el indulto.

IV. Los delincuentes comunes que no pudieren ser juzgados en el Ecuador por falta de jurisdicción territorial.

Artículo 20. Los agentes de policía del Servicio de Migración que tuvieren conocimiento de alguno de los hechos constitutivos de las causas de deportación, podrán realizar el arresto provisional del extranjero imputado para que el Intendente General de Policía de la provincia en que se efectuó la detención, inicie la respectiva acción, en la que no se admitirá fianza carcelaria.

Artículo 23. El Intendente General de Policía, a quien le compete el ejercicio de la acción penal de deportación de extranjeros, iniciará el juzgamiento de oficio, en base del informe expreso del agente de policía del Servicio de Migración; de la respectiva notificación de juez o tribunal; del Director de Establecimiento Penitenciario o del Director del Departamento Consular del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 25. El Intendente General de Policía actuante, dispondrá dentro de las veinticuatro horas siguientes a la instrucción de la acción penal de deportación, que concurren a su presencia el representante del Ministerio Público designado, el extranjero y su defensor de oficio, si fuere necesario, en la fecha y hora que fijará en la respectiva citación que no podrá exceder del plazo de veinticuatro horas adicionales, para llevar a efecto la audiencia en que se resolverá la acción penal de deportación.

Artículo 26. En la audiencia se exhibirán los documentos, evidencias y demás situaciones de hecho y de derecho en que se fundamente la acción; y la declaración y alegatos del extranjero que se oponga a la misma. El Intendente General de Policía expedirá su fallo dentro de las 48 horas siguientes a la realización de la precitada audiencia.

Artículo 27. El Secretario de la Intendencia General de Policía hará constar en un acta todo el relato del desenvolvimiento de la audiencia que, suscrita por el Intendente y el representante del Ministerio Público actuante, será anexada al respectivo expediente.

Artículo 28. La resolución del Intendente General de Policía que disponga el sobreseimiento provisional del extranjero sujeto a la acción penal de deportación, deberá ser

obligatoriamente elevada en consulta al Ministerio de Gobierno, dentro de los tres días siguientes a la fecha de su emisión, adjuntándose el expediente del caso.

Artículo 29. El Ministro de Gobierno podrá confirmar o revocar el sobreseimiento provisional, dentro de los 5 días siguientes al de recepción del expediente, decidiendo en mérito de lo actuado. En caso de confirmarse el sobreseimiento provisional, éste se convertirá en definitivo, en cuya virtud será dispuesta la inmediata libertad del extranjero detenido, quien podrá ejercer a plenitud sus derechos y la acción de daños y perjuicios a que hubiere lugar.

En caso de revocarse el sobreseimiento provisional, será emitida la orden de deportación del extranjero en la forma que establece esta Ley. En ambos casos se devolverá el expediente junto con la respectiva resolución, al Intendente General de Policía actuante, para la ejecución de la resolución ministerial.

Artículo 30. El fallo del Intendente General de Policía que disponga la orden de deportación contra un extranjero no será susceptible de recurso administrativo o judicial y deberá ser ejecutado por los agentes de policía en la forma, condiciones y plazo establecidos.

68. Por su parte, para la época de los hechos, el régimen legal de extradición se encontraba regulado en el Reglamento de la Ley de Extranjería de 30 de junio de 1986, el cual establecía:

Artículo 1. La extradición será solicitada por vía diplomática o en caso de falta de representante diplomático del Estado requirente, de Gobierno a Gobierno, acompañando al pedido una copia auténtica de la sentencia condenatoria o del mandamiento de prisión preventiva emitido por juez o tribunal competente, con indicación precisa sobre el lugar, fecha, naturaleza y circunstancias del hecho delictivo, identidad del sindicado y un ejemplar de la Ley penal sobre el delito, pena y prescripción aplicables al caso.

Cuando el trámite se realice por vía diplomática no será necesaria la autenticación de los documentos presentados.

2. Información general sobre Alberto Augusto Zalles Cueto y su ingreso a Ecuador

69. Alberto Augusto Zalles Cueto nació en Uyuni, Bolivia el 22 de agosto de 1959. De profesión licenciado en filosofía. Su esposa es Inés Pérez Quispe¹⁰.

70. La información oficial indica que Alberto Zalles Cueto ingresó al Ecuador el 25 de mayo de 1990 con una autorización de permanencia por 30 días, con actividad autorizada para el turismo; y el 17 de diciembre de 1990, obtuvo una visa de no inmigrante 12-VIII, por intercambio cultural, renovada en fechas 20 de noviembre, 9¹¹ y 17¹² de diciembre de 1992¹³.

¹⁰ Anexo 1. Consulado de Bolivia. Registro de Residentes bolivianos en Ecuador. Quito, 26 de septiembre de 1990. Anexo a la petición inicial de 8 de noviembre de 1994.

¹¹ Anexo 2. Copia de visa emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Ecuador. Anexo a la comunicación del Estado de 8 de diciembre de 1995.

¹² Anexo 3. Registro de Extranjeros. Dirección Nacional de Migración. Quito – Ecuador. Anexo a la comunicación del Estado de 8 de diciembre de 1995

¹³ Ver: Anexo 4. Informe No. 037 de 8 de marzo de 1993, elevado al Jefe Provincial de Migración de Pichincha. Anexo a la comunicación del Estado de 8 de diciembre de 1995.

71. Alberto Zalles Cueto fue becado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, en Ecuador, donde optaba por una maestría en estudios amazónicos¹⁴. Comenzó sus estudios en el mes de abril de 1991¹⁵. De acuerdo a la información disponible, el convenio con la FLACSO incluía el compromiso para el señor Zalles Cueto como estudiante extranjero de “no realizar actividades políticas, gremiales, comerciales o de cualquier otra naturaleza, que sean incompatibles con las leyes y disposiciones que el país Sede del Programa tenga establecido para los extranjeros y los nacionales en su caso”¹⁶. Es un hecho no controvertido que el señor Zalles Cueto tenía una visa vigente y se encontraba en situación regular al momento de los hechos.

3. Órdenes judiciales emitidas por las autoridades bolivianas

72. En el expediente ante la CIDH constan mandamientos judiciales emitidos por el Juez Noveno de Instrucción en lo Penal de la ciudad de la Paz, Bolivia. La CIDH nota que dichos mandatos se encuentran incorporados en el expediente de juicio penal de deportación sin que sea posible establecer la forma en que fueron puestos en conocimiento de las autoridades ecuatorianas.

73. El primero de ellos de fecha 11 de abril de 1992, en el que se ordena la aprehensión y conducción de Alberto Zalles Cueto en calidad de “imputado” en la instrucción penal “que se le sigue a querrela del Ministerio Público por la comisión del delito de alzamientos armados contra la seguridad y soberanía del Estado y otros”¹⁷. Y una segunda resolución de fecha 23 de noviembre de 1992, en la que se ordena también la aprehensión del señor Zalles Cueto “a objeto de prestar su declaración Indagatoria; dentro del proceso penal seguido por el Ministerio Público por el delito de: alzamientos armados contra la seguridad y soberanía del Estado y otros”. El mandamiento fue emitido con “facultades de allanamiento a domicilio, habilitación de días y horas extraordinarias, debiendo el ejecutor del mismo no excederse en sus funciones, en caso de resistencia se requiere el auxilio de la fuerza pública”¹⁸.

74. De acuerdo a la información disponible, los hechos objeto de investigación en Bolivia estarían relacionados con el secuestro de un empresario y su muerte ocurrida en diciembre de 1990 supuestamente por parte de grupos subversivos¹⁹. La CIDH no cuenta con más información sobre dicho proceso judicial.

4. Actuaciones relacionadas con el “juicio penal de deportación” iniciado en contra de Alberto Zalles Cueto en Ecuador

4.1 La detención de Alberto Zalles Cueto en Ecuador

75. El 5 de marzo de 1993 el Intendente General de Policía de Pichincha, actuando como juez instructor y con base en lo dispuesto en el artículo 5 numeral VI de la Ley de Migración, emitió un mandato de

¹⁴ Ver: Anexo 5. Denuncia presentada antes el Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales por parte de Inés Pérez de Zalles, de fecha 12 de marzo de 1993. Anexo al escrito del Estado de 17 de junio de 1996 y a la petición inicial de 8 de noviembre de 1994; y Anexo 6. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Boletín de prensa. Quito, 19 de marzo de 1993. Anexo a la petición inicial.

¹⁵ Anexo 7. Declaración de Alberto Zalles Cueto. 8 de marzo de 1993. Anexo a la comunicación del Estado de 8 de diciembre de 1995.

¹⁶ Anexo 6. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Boletín de prensa. Quito, 19 de marzo de 1993. Anexo a la petición inicial. Ver también: Anexo 7. Declaración de Alberto Zalles Cueto. 8 de marzo de 1993. Anexo a la comunicación del Estado de 8 de diciembre de 1995.

¹⁷ Anexo 8. Resolución del Juzgado Noveno de Instrucción en lo penal de La Paz. Bolivia. Mandamiento de aprehensión No. 012193, de 11 de abril de 1992. Anexo a la comunicación del Estado de 8 de diciembre de 1995.

¹⁸ Anexo 9. Resolución del Juzgado Noveno de Instrucción en lo penal de La Paz, Bolivia, de 23 de noviembre de 1992. Anexo a la comunicación del Estado de 8 de diciembre de 1995. Adicionalmente, el expediente del “juicio penal de deportación” contiene un documento denominado “ayuda memoria de la implicancia de Alberto Augusto Zalles Cueto (A) Andrés” donde se describe la supuesta vinculación del señor Zalles Cueto con actividades de insurgencia y miembro de la Dirección Nacional del ELN-CNPZ. Suscrito en La Paz en abril de 1992. Ver: Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folios 3, 15, 18, y 19. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

¹⁹ Ver por ejemplo: Anexo 11. Comunicación de Amnistía Internacional dirigida al Ministro de Gobierno de Quito, Roberto Dunn Barreiro de fecha 16 de marzo de 1993. Anexo al escrito del Estado de 17 de junio de 1996, y Anexo 12. Nota de prensa del diario Hoy. Piden se analice conducta. Sin fecha. Anexo a la petición inicial de 8 de noviembre de 1994.

arresto y orden de comparecencia ante el juez competente, en contra del señor Zalles Cueto. En la resolución se indica que se tenía como antecedente procesal que el señor Zalles Cueto era requerido por el Juez Noveno de Instrucción de lo penal de La Paz de Bolivia. Asimismo, se indicó que una vez practicadas las respectivas diligencias, se solicitaría la orden judicial de privación de libertad, a efectos de la inspección migratoria a la que hubiere lugar²⁰. En la misma fecha, el Intendente General de Pichincha remitió dicha providencia al Director Nacional de Migración²¹.

76. Según el relato del señor Zalles Cueto y de su esposa Inés Pérez de Zalles, aquél fue detenido en la ciudad de Quito, Ecuador el 6 de marzo de 1993 por agentes de “migración” y de “inteligencia” y trasladado a las oficinas de la Dirección Nacional de Migración²². Según el relato del señor Zalles Cueto y su esposa, no se le informó sobre el motivo de su detención ni de sus derechos²³. En el libro “*La parafernalia del poder*” donde Alberto Zalles Cueto ofrece un relato sobre lo ocurrido ese día, la presunta víctima señala que:

En ese preciso momento, ya afuera, un hombre delgado vestido con chaqueta y pantalón de mezclilla, me coge por la espalda sujetándome por mi cinturón [...] otro agente coge mi brazo izquierdo y me empuja el caño de una pistola automática en el costado de mi vientre; [...] Otros dos personajes se ubican en ambos costados míos y, entre los cuatro, me conducen hacia una *suski forza* de color verde claro, que está estacionada [...] justo en la puerta de nuestra casa. [...] a la vez pedí explicaciones sobre el motivo de mi detención [...] Entré al automóvil y sentado en el asiento de atrás temía por el lugar a donde me iban a conducir. Para calmarme pregunté por la razón de mi detención. Me contestaron escuetamente: «tu visa de permanencia se ha vencido». Les repliqué en vano que estaban equivocados [...] era obvio que tenían la consigna de no comunicarme nada. El silencio era absurdo [...]»²⁴

77. Como se indica más adelante, consta en el expediente del “juicio penal de deportación” en contra del señor Zalles Cueto, que la fecha de la detención reportada por la Policía Nacional de Ecuador fue el 5 de marzo de 1993²⁵.

78. Por otra parte, la CIDH nota que autoridades bolivianas del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Embajada de Bolivia en Ecuador dieron seguimiento a la detención del señor Zalles Cueto. Según un fax remitido por la Embajada de Bolivia en Ecuador al Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador en fecha 8 de marzo de 1993, el Consejero de la Embajada Encargado de Asuntos Culturales había sido informado sobre la detención del señor Zalles Cueto por su esposa Inés Pérez y al visitar la Oficina de la Dirección Nacional de Migración “a objeto de ver al detenido e informarse sobre los antecedentes del suceso y cargos que pudieran pesar en su contra, se le manifestó que el mismo se encontraba incomunicado”²⁶. La Embajada de Bolivia manifestó su preocupación por la situación del señor Zalles Cueto y solicitó al Ministerio que interviniera ante las autoridades ecuatorianas para que se aceleraran las indagaciones y los tribunales competentes se pronunciaran a la brevedad posible²⁷.

²⁰ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folio 2. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

²¹ Anexo 13. Oficio No. 630 de 5 de marzo de 1993, dirigido al Director Nacional de Migración, por parte del Intendente General de Policía de Pichincha. Anexo a la comunicación del Estado de 8 de diciembre de 1995.

²² Ver: Anexo 5. Denuncia presentada ante el Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales por parte de Inés Pérez de Zalles, de fecha 12 de marzo de 1993. Anexo al escrito del Estado de 17 de junio de 1996 y a la petición inicial de 8 de noviembre de 1994.

²³ Ver: Anexo 14. Nota de prensa del diario Hoy. Niegan Hábeas Corpus. 16 de marzo de 1993. Anexo a la petición inicial.

²⁴ Anexo 15. Libro “*La parafernalia del poder*”. Testimonio de una deportación. Alberto A. Zalles. Ceja del Alto. La Paz, Bolivia – 2010, págs. 7-9.

²⁵ Ver: Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folio 4. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

²⁶ Anexo 16. Fax No. 009/93, dirigido al Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, de fecha 8 de marzo de 1993. Anexo a la petición inicial de 8 de noviembre de 1994.

²⁷ Anexo 16. Fax No. 009/93, dirigido al Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, de fecha 8 de marzo de 1993. Anexo a la petición inicial de 8 de noviembre de 1994.

79. Por otra parte, según se reportó en un boletín oficial de 10 de marzo de 1993 emitido por la Dirección de Información Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, el señor Zalles Cueto fue detenido por ser considerado “presunto miembro de la Comisión Néstor Paz Zamora”²⁸. Un segundo Boletín emitido el 12 de marzo siguiente, refiere lo siguiente:

El Canciller Ronald MacLean dijo que el Poder Ejecutivo a través de la Cancillería, estaría en condiciones de solicitar a las autoridades ecuatorianas la extradición de Alberto Augusto Zalles, quien actualmente se encuentra detenido en Ecuador, si algún juez nacional lo solicita. Que yo sepa no hemos recibido ningún pedido de extradición de las autoridades judiciales bolivianas para que hagamos el trámite correspondiente ante ese gobierno, manifestó²⁹.

4.2 Actuaciones administrativas y ministeriales

80. El 6 de marzo de 1993 el Director Nacional de Migración informó al Intendente General de Pichincha que en cumplimiento de la providencia dictada por dicha autoridad, se había “procedido a arrestar y situar ante [dicha autoridad como] juez competente, al ciudadano de nacionalidad boliviana Alberto Zalles Cueto”. El oficio indica como fecha de detención del señor Zalles Cueto el 5 de marzo de 1993 y en el mismo se solicita al Intendente General de Pichincha que se “confirmara la privación de libertad, para proceder en el campo legal”³⁰.

81. El mismo 6 de marzo de 1993 el Intendente General de Pichincha informó al Director Nacional de Migración que en el expediente No. 128-DNM-PN relacionado con la situación del señor Zalles Cueto, se había dispuesto su detención por 48 horas a efectos de que la Policía Nacional de Migración diera cumplimiento “a lo dispuesto en el art. 5 numeral II de la Ley de Migración, y con arreglo a lo puntualizado en la última parte del numeral VI del artículo y Ley precitados”. Asimismo, se ordenó oficiar al Director Nacional de Migración para que diera cumplimiento a lo dispuesto en dicha providencia³¹.

82. Consta dentro del expediente del “juicio penal de deportación”, que el señor Alberto Zalles Cueto rindió declaración en fecha 8 de marzo de 1993 en las Oficinas de Control Migratorio³². Al respecto, los peticionarios alegaron que durante esta declaración, el señor Zalles Cueto no contó con la presencia de un abogado defensor. La Comisión nota que de la documentación disponible en el expediente no consta que esta diligencia se hubiese llevado a cabo con la presencia de defensa alguna. El Estado tampoco aportó prueba que permita concluir lo contrario.

83. En relación con su detención, el señor Zalles Cueto declaró que había entrado por primera vez a Ecuador el 25 de mayo de 1990 por la frontera de Huaquillas, con visa de turista válida inicialmente por 30 días “con el fin de averiguar los procedimientos que debía seguir para poder estudiar”. También declaró sobre las actividades que había realizado durante ese tiempo en Ecuador y que en noviembre de 1990 le había sido concedida la visa 12-VIII para estudiar como becario en la FLACSO y con el apoyo del Consulado de Bolivia en Ecuador. En relación con la orden de detención en su contra que tuvo como antecedente la orden del juzgado de instrucción en Bolivia, el señor Zalles Cueto manifestó que:

²⁸ Anexo 17. Dirección de Información Diplomática. Ministerio de Relaciones Exteriores. Boletín No. 46. La Paz, 10 de marzo de 1993. Anexo a la petición inicial.

²⁹ Anexo 18. Dirección de Información Diplomática. Ministerio de Relaciones Exteriores. Boletín No. 48. La Paz, 12 de marzo de 1993. Anexo a la petición inicial.

³⁰ Anexo 19. Oficio No. 128 de 6 de marzo de 1993, dirigido al Intendente General de Policía de Pichincha, por parte del Director Nacional de Migración. Anexo a la comunicación del Estado de 8 de diciembre de 1995.

³¹ Anexo 20. Oficio No. 631 de 6 de marzo de 1993, dirigido al Director Nacional de Migración, por parte del Intendente General de Policía de Pichincha. Anexo a la comunicación del Estado de 8 de diciembre de 1995.

³² Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folio 14. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

Al salir de Bolivia denuncie (sic) acusaciones, que sobre mi persona se hacía, a la ASAMBLEA BOLIVIANA DE DERECHOS HUMANOS, sobre actividades políticas, en contra del gobierno boliviano, después de este suceso, constan hechos en la Opinión Pública y la Prensa boliviana, implicándome, en hechos de los que podré dar cuenta a la justicia boliviana [...]»³³.

84. El mismo 8 de marzo de 1993 fue remitido el informe de investigaciones al Jefe Provincial de Migración de Pichincha en el cual se indica que el señor Zalles Cueto era titular de la visa 12-V111, por intercambio cultural válida hasta el 20 de noviembre de 1993. El informe concluye que:

El ciudadano Alberto Zalles Cueto, de nacionalidad boliviana, al momento se encuentra con visa 12-V111, por intercambio cultural, auspiciado por la FLACSO, válida hasta el 20 de noviembre de 1993, con su respectivo censo migratorio.

El antes referido extranjero, es requerido, por las autoridades judiciales de la República de Bolivia, por encontrarse comprometido por la comisión del delito de alzamiento armado contra la seguridad y soberanía del Estado y otros³⁴.

85. Mediante oficio de 8 de marzo de 1993, dicho informe fue a su vez remitido al Intendente General de Pichincha por parte del Director Nacional de Migración indicando que Alberto Zalles Cueto se encontraba “residiendo legalmente en el país”, pero que según la verificación realizada “referente a sus antecedentes penales”, se hallaba incurso en lo previsto en los artículos 19 numerales II y IV de la Ley de Migración entonces vigente, en concordancia con el artículo 9 numeral XIV de la misma ley, y se solicitó que se diera el trámite legal respectivo³⁵.

86. Con base en las diligencias antes referidas, el 8 de marzo de 1993 el Intendente General de Policía de Pichincha dictó el auto cabeza de proceso en contra de Alberto Zalles Cueto, estableciendo que los hechos referidos en el informe de la Dirección Nacional de Migración constituían una “infracción punible y perseguible (sic) de oficio”. Asimismo, dispuso la designación de un defensor de oficio, ordenó la prisión preventiva en la cárcel pública de hombres de la ciudad de Quito; y ordenó la realización de la audiencia para resolver la acción penal de deportación³⁶.

87. Consta en el expediente que el mismo 8 de marzo de 1993 a las 17:30 horas se llevó a cabo la audiencia ante el Intendente General de Pichincha con la participación del agente fiscal del Ministerio Público, el señor Alberto Zalles Cueto, un “abogado defensor” y un abogado “defensor de oficio”³⁷. En el acta se indica que el documento que servía de base para el procedimiento era el informe elaborado por la Dirección Nacional de Migración. Durante la audiencia, la defensa del señor Zalles Cueto argumentó que no existía un pedido formal de extradición por parte de Bolivia para proceder a su deportación y que la orden de detención emitida por un juez extranjero no podía considerarse como tal³⁸.

88. El 8 de marzo de 1993 también se emitió la respectiva boleta constitucional de encarcelamiento en contra del señor Zalles Cueto, hasta cuando la autoridad de la causa en el juicio de

³³ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folio 14. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

³⁴ Anexo 4. Informe No. 037 de 8 de marzo de 1993, elevado al Jefe Provincial de Migración de Pichincha. Anexo a la comunicación del Estado de 8 de diciembre de 1995.

³⁵ Anexo 21. Oficio No. 124-DNM-PN de 8 de marzo de 1993, dirigido al Intendente General de Policía de Pichincha por parte del Director Nacional de Migración. Anexo a la comunicación del Estado de 8 de diciembre de 1995.

³⁶ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folios 56, 58. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

³⁷ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folios 59-60. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

³⁸ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folios 59-60. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

deportación lo ordenara y se trasladó a la presunta víctima al Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito No. 2³⁹. En esta boleta de encarcelamiento se indicó que la detención obedecía a información remitida por la Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional del Ecuador y la determinación de que se hallaba incurso en lo previsto en el artículo 19 numerales II y IV de la Ley de Migración. El señor Zalles Cueto permaneció privado de libertad en dicho lugar hasta el día de su deportación como se referirá más adelante.

89. El 9 de marzo de 1993 el Intendente General de Pichincha emitió un auto de sobreseimiento provisional a favor de Alberto Zalles Cueto. La decisión tuvo en cuenta el informe de investigaciones remitido por el Director Nacional de Migración con base en el cual se había dictado el auto cabeza del proceso el día anterior. Tras tomar nota de que el señor Zalles Cueto contaba con visa válida hasta noviembre de 1993, el Intendente señaló que:

(...)

De considerarse como ciertos los hechos invocados por la Policía Nacional de Migración, de que el extranjero procesado se encuentre incurso en el art. 19 numeral IV de la Ley de Migración, a decir “delincuentes comunes que no pudieren ser juzgados en el Ecuador por falta de jurisdicción territorial”, o lo previsto en el artículo 19 numeral XIV del cuerpo de Ley invocado, corresponde seguir el procedimiento establecido en el capítulo I “procedimientos fundamentales”, Título I “La extradición pasiva” del Reglamento a la Ley de Extranjería, en concordancia con el art. 3 de la Ley de Extranjería, aspecto que por su naturaleza no compete a esta judicatura, sino al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien deberá calificar el carácter de la infracción punible, de conformidad con las leyes y tratados internacionales vigentes⁴⁰.

90. Conforme a lo establecido en el artículo 28 de la Ley de Migración, el auto de sobreseimiento fue elevado en consulta al Ministro de Gobierno el 10 de marzo de 1993⁴¹.

91. El 10 de marzo de 1993 el señor Zalles Cueto interpuso un recurso de habeas corpus ante el Alcalde de la ciudad de Quito⁴². El 11 de marzo siguiente, dicha autoridad municipal negó el pedido de habeas corpus conforme a lo establecido en la Ley de Migración, esto es, que el trámite se encontraba en estado de consulta ante el Ministro de Gobierno luego del auto de sobreseimiento provisional⁴³.

92. Mediante resolución de 12 de marzo de 1993, el Ministro de Gobierno dispuso la revocación del auto de sobreseimiento provisional y ordenó la “deportación” de Alberto Zalles Cueto. A continuación de transcriben las consideraciones más relevantes de esta decisión:

[...] TERCERA.- Del análisis y revisión al proceso se acreditan piezas procesales que revelan el alto grado de peligrosidad demostrada por el extranjero procesado, y que han motivado procedimientos judiciales conforme lo demuestran las actuaciones procesales que obran [en el expediente...] CUARTA.- Obsérvese que en el caso que nos ocupa se produce una secuencia de hechos que permiten establecer una conducta reprochable por parte del procesado que en la instancia se puede definir como “actividades perjudiciales al interés público o comprometer

³⁹ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folios 58, 61. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

⁴⁰ Anexo 22. Resolución de la Intendencia General de Policía de Pichincha de 9 de marzo de 1993. Anexo a la comunicación de los peticionarios de 2 de febrero de 1996, y al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

⁴¹ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folio 67. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

⁴² Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folio 69. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

⁴³ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folio 70. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

el prestigio o seguridad nacionales”, situación que el imputado ha desarrollado en su país BOLIVIA y que ha motivado un proceso por el delito de “alzamientos armados contra la seguridad y soberanía del estado y otros”. QUINTA.- Establecida como queda la relación del sindicato con estos actos ilegales, se encuadra entonces [ilegible] condición de comportamiento dentro de las causas de exclusión y deportación, contenidas en los capítulos IV y V de la Ley de Migración específicamente en el art. 9 numeral XIII, en concordancia con el art. 19 numerales II y IV del cuerpo legal precitado⁴⁴.

93. El 16 de marzo de 1993 el Intendente General de Policía de Pichincha ordenó la ejecución de la referida resolución ministerial oficiando a la Policía Nacional de Migración para su cumplimiento⁴⁵. El 17 y 18 de marzo siguiente, el expediente fue remitido al Director Nacional de Migración⁴⁶, y se solicitó al Director del Centro de Rehabilitación Social de Quito No. 2 que el señor Zalles Cueto fuera entregado a las autoridades de la Policía Nacional de Migración para hacer efectiva la orden de deportación⁴⁷.

94. Consta en el expediente una queja presentada por el señor Zalles Cueto el 18 de marzo de 1993 ante el Intendente General de Pichincha, en la cual alegó que el fundamento legal utilizado en la resolución del Ministro de Gobierno sobre la “exclusión de extranjeros” se refería a supuestos de hecho que no le habían sido imputados en Ecuador. Asimismo, indicó que se considerara la posibilidad de enviarlo a Colombia “por consideraciones humanitarias”⁴⁸. La Comisión no cuenta con información que indique que esta queja tuvo alguna respuesta por parte de dicha autoridad.

95. Adicionalmente, la Comisión destaca que en un oficio dirigido por el Intendente General de Pichincha de 24 de marzo de 1993, al Ministro de Gobierno, se remitió el expediente de “la acción penal de deportación” seguido en contra del señor Zalles Cueto con la aclaración de que “por primera vez” dicha autoridad había sustanciado “un proceso de esta naturaleza de conformidad a lo prescrito en el Capítulo V Normas para la deportación de extranjeros” de la Ley de Migración, dado que “en ocasiones anteriores, sólo se ha[bía] deportado mediante oficio que ha tenido como antecedente el Informe de la Policía Nacional, y que inclusive ha dado lugar a que el Tribunal de Garantías Constitucionales observe las actuaciones de ex – Intendentes de Policía”⁴⁹.

4.3 Seguimiento dado por otros organismos y organizaciones a la situación de Alberto Zalles Cueto

96. En el expediente ante la CIDH constan comunicaciones de organizaciones internacionales y locales así como de autoridades ecuatorianas dirigidas al Ministro de Gobierno donde se advierte sobre el riesgo que correría Alberto Zalles Cueto en caso de ser devuelto a Bolivia.

⁴⁴ Anexo 23. Resolución del Ministerio de Gobierno y Policía de 12 de marzo de 1993. Anexo a la comunicación del Estado 19 de abril de 1996. Consta en el expediente que la resolución fue notificada en la misma fecha a las 17H00 al agente fiscal del Ministerio Público de lo Penal de Pichincha, el defensor de oficio, el señor Alberto Zalles Cueto en su lugar de detención y su abogado defensor. Ver: Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folio 72. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

⁴⁵ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folio 74. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

⁴⁶ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folio 75. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

⁴⁷ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folio 77. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

⁴⁸ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folio 78. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996. En este escrito el señor Zalles Cueto hizo referencia a que interpondría una demanda contra la resolución ministerial en la vía contencioso administrativa. Sin embargo, la Comisión no cuenta con información que indica que fue interpuesta efectivamente ni ello ha sido referido por los peticionarios en sus escritos. Como se describe más adelante, la única acción judicial interpuesta fue la demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Garantías Constitucionales.

⁴⁹ Anexo 24. Oficio No. 874 dirigido al Ministro de Gobierno y Policía, por parte del Intendente General de Policía de Pichincha de 24 de marzo de 1993. Anexo al escrito del Estado de 17 de junio de 1996.

97. Así por ejemplo, el 16 de marzo de 1993, antes de que se ejecutara la deportación, Amnistía Internacional envió una comunicación a dicha autoridad indicando que “de ser devuelto a Bolivia [...] Alberto Zalles Cueto podría correr el riesgo de sufrir malos tratos o torturas en detención [...]”. La organización solicitó al Ministro de Gobierno que no devolviera al señor Zalles Cueto a Bolivia ni a un tercer país desde donde pudiera ser devuelto a Bolivia, “sin obtener plenamente garantías fiables y efectivas de las autoridades pertinentes de que no [sería] sometido a torturas y de que se [respetaría] su integridad física”⁵⁰.

98. El 19 de marzo siguiente, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional de Ecuador y la organización Comisión Ecuémica de Derechos Humanos (peticionaria en el caso ante la CIDH) dirigieron una comunicación a la misma autoridad manifestando su preocupación por la situación del señor Zalles Cueto y denunciando que había permanecido incomunicado por tres días mientras estuvo en los calabozos de la Policía Nacional de Migración. En la misiva se indica que “la injusta prisión de que es objeto el señor Zalles, trunca la maestría de uno de los mejores becarios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO”⁵¹. Igualmente, indicaron que:

(...) en la eventualidad de persistir en un acto a nuestro criterio injusto e indebido, apelamos a razones humanitarias para que no sea devuelto a Bolivia, donde no existen garantías para su integridad, y se considere la posibilidad de enviarlo a Colombia. Aunque, insistimos que deportarlo del Ecuador es una gravísima falta no solo a leyes del país, sino a la indispensable solidaridad tradicional de nuestra República, así como a los derechos de la persona garantizados por la Constitución Política⁵².

99. En la misma línea, la FLACSO y su dirigencia estudiantil emitieron distintos pronunciamientos expresando su preocupación por la detención del señor Zalles Cueto y su deportación a Bolivia⁵³.

100. Por su parte, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia manifestó en una comunicación dirigida a la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos de Ecuador que “[...] en Bolivia es imposible que el señor Zalles pueda ejercitar su defensa de manera amplia en el juicio que está sustanciándose ante el Juzgado 9º de Instrucción en lo Penal en la ciudad de la Paz, por motivos de la estricta subordinación política de los jueces al gobierno [...]”⁵⁴.

5. Expulsión de Alberto Zalles Cueto de Ecuador

101. La Comisión no cuenta con información oficial sobre las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se dio inicio al traslado del señor Zalles Cueto desde la Cárcel de Quito hasta ser entregado a las autoridades bolivianas, lo que habría ocurrido el 19 de marzo de 1993.

⁵⁰ Anexo 11. Comunicación de Amnistía Internacional dirigida al Ministro de Gobierno de Quito, Roberto Dunn Barreiro de fecha 16 de marzo de 1993. Anexo al escrito del Estado de 17 de junio de 1996.

⁵¹ Anexo 25. Comunicación dirigida al Ministro de Gobierno y Policía por parte del Presidente de la Comisión Especial de Derechos Humanos del Congreso Nacional y la Presidenta de la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos. Anexo al escrito del Estado de 17 de junio de 1996.

⁵² Anexo 25. Comunicación dirigida al Ministro de Gobierno y Policía por parte del Presidente de la Comisión Especial de Derechos Humanos del Congreso Nacional y la Presidenta de la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos. Anexo al escrito del Estado de 17 de junio de 1996.

⁵³ Ver: Anexo 6. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Boletín de prensa. Quito, 19 de marzo de 1993. Anexo a la petición inicial; y Anexo 26. Nota de prensa del diario Hoy. Incierto es el destino del boliviano Zalles Cueto. 22 de marzo de 1993. Anexo a la petición inicial.

⁵⁴ Anexo 27. Comunicación de 12 de marzo de 1993, dirigida a la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos por parte de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia. Anexo a la petición inicial.

102. Según una nota de prensa de 23 de marzo de 1993, el señor Zalles Cueto “fue deportado hacia su país en forma secreta, a las 21h30 del sábado último desde la ciudad fronteriza de Huaquillas, según información oficial”⁵⁵.

103. La CIDH también toma nota de información reportada en prensa el 22 de marzo de 1993, con base en denuncias realizadas por estudiantes de la FLACSO, según la cual el señor Zalles Cueto habría permanecido detenido en el Cuartel de Policía de Pusuquí, Quito, sin que las autoridades dieran información sobre su paradero⁵⁶.

104. Por otra parte, en el expediente consta una comunicación dirigida por el señor Zalles Cueto al Presidente de Bolivia en el mes de agosto de 1993, en la cual denunció la situación desde que había sido expulsado desde Ecuador el 19 de marzo de 1993⁵⁷. De acuerdo a la información disponible, una vez en Bolivia el señor Zalles Cueto fue sometido a un proceso penal por los delitos de “alzamiento armado contra la seguridad y soberanía del estado, asociación delictuosa, terrorismo agravado, asesinato y secuestro seguido de asesinato”⁵⁸.

6. Procedimiento ante el Tribunal de Garantías Constitucionales

105. Consta en el expediente que el 12 de marzo de 1993, Inés Pérez de Zalles denunció ante el Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales, la situación de su esposo, los hechos relacionados con su detención y el trámite de “deportación” iniciado en su contra, y solicitó la intervención del Tribunal para que se ordenara su libertad⁵⁹. En la denuncia se alegó que la detención del señor Zalles Cueto se había efectuado por pedido del juez de instrucción penal en Bolivia, pero que no existía una orden emitida por autoridad competente y que ejerciera jurisdicción en Ecuador para llevar a cabo su detención. Asimismo, se adujo que el Ministro de Gobierno no era la autoridad competente para decidir sobre la “extradición” del señor Zalles Cueto que “en la práctica” se había decretado, dado que dicha facultad correspondía al Presidente de la Corte Suprema de Justicia⁶⁰. También se denunció que la decisión del Ministro de Gobierno violaba el artículo 19 de la Constitución Política de Ecuador entonces vigente, alegando que el señor Zalles Cueto había sido sancionado sin poder ejercer su derecho a la defensa y con una “pena de deportación, que es una sanción penal” sin que hubiera cometido actos tipificados como delitos en la legislación ecuatoriana⁶¹.

106. El 15 de marzo de 1993 el Tribunal de Garantías Constitucionales informó a la señora Inés Pérez de Zalles que se había solicitado una investigación al Ministro de Gobierno sobre los hechos e informara sobre la situación ante el Tribunal⁶². El 16 de marzo de 1993 el Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales remitió al Ministro de Gobierno la denuncia presentada por la esposa del señor Zalles Cueto y

⁵⁵ Anexo 28. Nota de prensa del diario Hoy. Boliviano deportado. 23 de marzo de 1993. Anexo a la petición inicial. Ver también: Anexo 12. Nota de prensa del diario Hoy. Piden se analice conducta. Sin fecha. Anexo a la petición inicial de 8 de noviembre de 1994.

⁵⁶ Ver: Anexo 26. Nota de prensa del diario Hoy. Incierto es el destino del boliviano Zalles Cueto. 22 de marzo de 1993. Anexo a la petición inicial.

⁵⁷ Anexo 29. Comunicación del señor Zalles Cueto al Presidente de Bolivia el 12 de agosto de 1993. Ver también: Comunicación del señor Zalles Cueto al Ministro de Relaciones Exteriores de 15 de septiembre de 1993; y Comunicación del señor Zalles Cueto al Presidente del Congreso de la República de 14 de septiembre de 1993. Anexas a la petición inicial.

⁵⁸ Ver: Anexo 30. Comunicación dirigida al Juez Noveno de Instrucción en lo Penal, por parte del señor Alberto Zalles Cueto, de fecha 2 de agosto de 1993. Anexo a la petición inicial.

⁵⁹ Anexo 5. Denuncia presentada antes el Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales por parte de Inés Pérez de Zalles, de fecha 12 de marzo de 1993. Anexo al escrito del Estado de 17 de junio de 1996 y a la petición inicial.

⁶⁰ Ver: Anexo 31. Tribunal de Garantías Constitucionales. Resolución No. 109-93-CP, de 17 de agosto de 1993. Anexo a la petición inicial.

⁶¹ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folios 85-86. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

⁶² Anexo 32. Comunicación de 15 de marzo de 1993, dirigida a Inés Amalia Pérez, por parte del Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales, Lic. Eduardo Zurita Gil. Anexo a la petición inicial.

le pidió a dicha autoridad que ordenara la investigación de los hechos e informara al Tribunal “para los fines pertinentes”⁶³.

107. El 13 de abril de 1993 el Tribunal de Garantías Constitucionales avocó conocimiento de la denuncia y dispuso el traslado de la misma al Ministro de Gobierno con plazo de 8 días para su contestación, y al Intendente General de Policía de Pichincha para que en el mismo plazo remitiera copia del “proceso penal de deportación” seguido en contra del señor Zalles Cueto⁶⁴.

108. En el expediente consta que el 17 de agosto de 1993, el Tribunal de Garantías Constitucionales emitió la Resolución No. 109-93-CP en la cual determinó que:

[D]el examen de la resolución dictada el 12 de marzo de 1993, que ordena la deportación del ciudadano boliviano Alberto Zalles Cueto, se desprende que para disponerla el Ministro de Gobierno y Policía violó el derecho consignado en el literal f) del numeral 17 del artículo 19 de la Carta Suprema, que garantiza la presunción de inocencia en favor de toda persona, y el contenido del literal c) del numeral 17 del artículo ibídem, por cuanto el deportado fue reprimido por actos que no están tipificados como delitos, ni sancionados con penas [...]⁶⁵.

109. El Tribunal de Garantías también tuvo en cuenta que el fundamento legal de la decisión del Ministro de Gobierno había sido el numeral XIII del artículo 9 de la Ley de Migración entonces vigente, cuya “parte sustancial” había sido suspendida por el mismo Tribunal en fecha 19 de noviembre de 1992. En vista de esto, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad de la resolución del Ministro de Gobierno que ordenó la deportación del señor Zalles Cueto y dispuso que la misma fuera enmendada dentro del término de 15 días por dicha autoridad⁶⁶.

110. Tomando en cuenta la motivación de esta decisión, en la cual no se toma nota de que la deportación ya había sido ejecutada, la Comisión infiere que el Ministro de Gobierno no dio respuesta a los requerimientos del Tribunal de Garantías Constitucionales, y no hay indicios que indiquen lo contrario en el expediente del caso.

7. Información sobre hechos posteriores a la expulsión de Alberto Zalles Cueto de Ecuador

111. La Comisión no cuenta con información detallada sobre lo sucedido inmediatamente después de la entrega de Alberto Zalles Cueto a las autoridades bolivianas. La información general disponible indica que el señor Zalles Cueto fue privado de libertad en Bolivia donde se le siguió un proceso penal.

112. En relación con el cumplimiento de la decisión del Tribunal de Garantías Constitucionales, la CIDH observa que el peticionario Carlos Larrea realizó una serie de gestiones para dar seguimiento a dicho trámite. En el expediente consta que el 9 de septiembre de 1994, el peticionario Larrea, entonces Diputado en Ecuador, solicitó al Presidente del Congreso Nacional que se pidiera al Ministro de Gobierno información sobre las acciones administrativas, legales y diplomáticas que se habían ejecutado para dar cumplimiento a la

⁶³ Anexo 33. Oficio No. 049-TGC-P dirigido al Ministro de Gobierno y Policía, por parte del Presidente del Tribunal de Garantías Constitucionales de fecha 16 de marzo de 1993. Anexo al escrito del Estado de 17 de junio de 1996.

⁶⁴ Anexo 10. Intendencia General de Pichincha. Expediente de Juicio penal de deportación en contra de Alberto Zalles Cueto iniciado el 8 de marzo de 1993, folio 84. Anexo al escrito del Estado de 3 de octubre de 1996.

⁶⁵ Anexo 31. Tribunal de Garantías Constitucionales. Resolución No. 109-93-CP, de 17 de agosto de 1993. Anexo a la petición inicial.

⁶⁶ Anexo 31. Tribunal de Garantías Constitucionales. Resolución No. 109-93-CP, de 17 de agosto de 1993. Anexo a la petición inicial.

resolución No. 109-93-CP del Tribunal de Garantías⁶⁷. El 12 de septiembre siguiente y por disposición del Presidente del Congreso, se solicitó la información requerida por el Diputado Larrea⁶⁸.

113. En respuesta, el 29 de septiembre de 1994, el Ministro de Gobierno informó al Presidente del Congreso Nacional que si bien se había ejecutado el fallo de deportación del señor Zalles Cueto, el Ministerio había puesto en conocimiento a la Intendencia General de Policía de Pichincha y el Director Nacional de Migración sobre el contenido de la resolución del Tribunal de Garantías⁶⁹. El 30 de septiembre siguiente, el Diputado Gustavo Larrea solicitó al Ministro de Gobierno “copias fotostáticas debidamente certificadas del trámite o procesos en el cual [se hiciera constar] el fallo ejecutado”⁷⁰.

114. Asimismo, consta en el expediente que el 3 de octubre de 1994 el Diputado Gustavo Larrea interpuso una solicitud para que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador informara si existía constancia entre los años 1992 y 1994 de un pedido oficial de extradición por parte de las autoridades bolivianas, y si la Cancillería había sido notificada de la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales relacionada con la deportación del señor Zalles Cueto⁷¹.

115. Según constancia emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores el 5 de octubre de 1994, se indicó que en los archivos de los años 1992, 1993 y 1994 la Cancillería no había recibido “pedido oficial de extradición” por parte de las autoridades bolivianas en relación con el señor Zalles Cueto. Asimismo, el Ministerio informó que no había sido notificado de la resolución del Tribunal de Garantías Constitucionales⁷².

VI. ANALISIS DE DERECHO

116. La Comisión observa que el presente caso se relaciona con la situación del señor Alberto Zalles Cueto, quien pese a contar con un estatus migratorio regular en Ecuador, específicamente una visa para los estudios que realizaba en ese momento, fue sometido a un proceso por parte de las autoridades migratorias ecuatorianas, que culminó con su deportación a Bolivia.

117. En esta sección la Comisión analizará si las distintas actuaciones y decisiones adoptadas por las autoridades de Ecuador resultaron compatibles con la Convención Americana. En ese sentido, la Comisión analizará los alegatos de las partes y los hechos probados en el siguiente orden: i) El derecho a la libertad personal; ii) El derecho a las garantías judiciales y el principio de legalidad; iii) El derecho a la libertad de circulación y residencia y el principio de no devolución; iv) El derecho a la integridad personal; y v) El derecho a la protección judicial.

⁶⁷ Anexo 34. Oficio No. 00, de 9 de septiembre de 1994. Dirigido al Presidente del Congreso Nacional, por parte del Diputado Provincial de Pichincha, Gustavo Larrea. Anexo a la petición inicial.

⁶⁸ Anexo 35. Oficio No. 0459-SCN, de 12 de septiembre de 1994. Dirigido al Ministro de Gobierno y Policía, por parte de la Secretaría del Congreso Nacional. Anexo a la petición inicial.

⁶⁹ Anexo 36. Oficio No. DG-003159, de 29 de septiembre de 1994. Dirigido al Presidente del Congreso Nacional, por parte del Ministro de Gobierno, Abg. Marcelo Santos. Anexo a la petición inicial.

⁷⁰ Anexo 37. Oficio No. 0100 GL-CN-94, de 30 de septiembre de 1994. Dirigido al Ministro de Gobierno y Policía, por parte del Diputado Provincial de Pichincha, Gustavo Larrea. Anexo a la petición inicial.

⁷¹ Anexo 38. Oficio No. 0102 GL-CN-94, de 3 de octubre de 1994. Dirigido al Presidente del Congreso Nacional, por parte del Diputado Provincial de Pichincha, Gustavo Larrea. Anexo a la petición inicial.

⁷² Anexo 39. Oficio No. 20942 GM/AJ. Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Ecuador. 5 de octubre de 2014. Anexo a la petición inicial. En el expediente a la CIDH también consta una certificación emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia de 22 de noviembre de 1993, en la cual se indica que no constaban “trámites de extradición” que se hubiesen iniciado respecto del señor Zalles Cueto entre los años 1990 y 1993. Asimismo, se indica que “no cursan en archivos del Ministerio constancia que el Gobierno de la República del Ecuador hubiera ofrecido extraditar al mencionado ciudadano boliviana, ALBERTO ZALLES CUETO”. Anexo 40. Certificación emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, suscrito por el Secretario Nacional General, Emb. Jorge Gumucio Graniera, de 22 de noviembre de 1993. Anexo a la petición inicial.

A. El derecho a la libertad personal (Artículo 7⁷³ de la Convención Americana)

118. Sobre el derecho a la libertad personal, la Corte Interamericana ha señalado que el artículo 7 de la Convención Americana entraña dos tipos de obligaciones claramente diferenciables: una general y una específica. La regulación general, dispuesta en el primer numeral del artículo 7, establece que “[t]oda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”, mientras que la regulación de carácter específico se compone de garantías que protegen el derecho a no ser privado de la libertad ilegalmente (art. 7.2) o arbitrariamente (art. 7.3), a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido (art. 7.4), al control judicial de la privación de la libertad (art. 7.5) y a impugnar la legalidad de la detención (art. 7.6)⁷⁴. En este orden de ideas, la Corte ha sostenido que cualquier violación de los numerales 2 al 7 del artículo 7 de la Convención conlleva necesariamente la violación del artículo 7.1 de esta⁷⁵, dado que la falta de respeto a las garantías de la persona privada de la libertad desemboca, en suma, en la falta de protección del propio derecho a la libertad de esa persona.

119. Por su parte, la Comisión ha indicado que el artículo 7 de la Convención Americana consagra las garantías relativas al derecho a la libertad que los Estados Partes se han comprometido a respetar y garantizar. Principalmente, cualquier privación de la libertad debe realizarse de acuerdo con las leyes preestablecidas; en consecuencia, “nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios”. Una persona detenida debe ser informada de la razón de su detención y notificada inmediatamente de cualquier cargo que exista en su contra. Un detenido debe ser presentado inmediatamente ante un juez, y debe ser juzgado dentro de un período razonable o puesto en libertad mientras continúa el proceso. Además, cualquier persona privada de su libertad tiene derecho a un recurso judicial, y a obtener, sin demora, una determinación de la legalidad de la detención⁷⁶.

⁷³ Artículo 7 de la Convención Americana:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.
6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

⁷⁴ Corte IDH, Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, No. 251, párr. 125, citando Corte IDH, 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. 51, y Caso Fleury y otros vs. Haití. Fondo y Reparaciones. Sentencia 23 de noviembre de 2011. Serie C, No. 236, párr. 53.

⁷⁵ Corte IDH, Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, No. 251, párr. 125; y Caso Vélez Loo vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, No. 218, párr. 189.

⁷⁶ CIDH. *Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Ecuador*. 1997. OEA/Ser.L/V/II.96. Doc. 10 rev. 1. 24 abril 1997. Capítulo VII.

1. Análisis sobre si la privación de libertad del señor Zalles Cueto fue legal (Artículo 7.2 de la Convención)

120. Específicamente en cuanto al artículo 7.2 de la Convención, la Corte Interamericana ha indicado que el mismo “reconoce la garantía primaria del derecho a la libertad física: la reserva de ley, según la cual, únicamente a través de una ley puede afectarse el derecho a la libertad personal”⁷⁷. La reserva de ley que se requiere para afectar el derecho a la libertad personal de conformidad con el artículo 7.2 de la Convención es que debe forzosamente ir acompañada del principio de tipicidad, que obliga a los Estados a establecer, tan concretamente como sea posible y “de antemano”, las “causas” y “condiciones” de la privación de la libertad física. Por ello, cualquier requisito establecido en la ley nacional que no sea cumplido al privar a una persona de su libertad, generará que tal privación sea ilegal y contraria a la Convención Americana⁷⁸.

121. De los hechos probados resulta que el señor Zalles Cueto fue privado de libertad el 5 de marzo de 1993 como consecuencia de un mandato de arresto emitido por el Intendente General de Pichincha. En dicho mandato de arresto se invocó como base normativa el numeral VI del artículo 5 de la Ley de Migración. Al día siguiente el Intendente General de Pichincha informó que se dispuso la detención del señor Zalles Cueto por 48 horas invocando que era para realizar lo dispuesto en el numeral II del artículo 5 de la Ley de Migración. En el auto cabeza de proceso de 8 de marzo de 1993 el Intendente General de Pichincha dispuso la detención preventiva del señor Zalles Cueto que se materializó con la boleta constitucional de encarcelamiento emitida por la misma autoridad. En dicha boleta se hizo referencia a que el señor Zalles Cueto se encontraría incurso en los numerales II y IV del artículo 19 de la Ley de Migración. Las anteriores son todas las disposiciones citadas en las decisiones relacionadas, primero con el arresto y, segundo, con la detención preventiva.

122. La Comisión observa además que el artículo 19 de la Constitución entonces vigente establecía lo siguiente:

Toda persona goza de las siguientes garantías: [...]16. La libertad y seguridad personales. En consecuencia: [...] h. Nadie es privado de su libertad sino en virtud de orden escrita de autoridad competente, en los casos, por el tiempo, y con las formalidades prescritas por la ley, salvo delito flagrante⁷⁹.

123. En primer lugar, respecto del arresto el 5 de marzo de 1993, la Comisión observa que ni el Estado ha invocado ni surge del expediente elemento alguno que permita considerar una situación de flagrancia. En ese sentido, a fin de evaluar si el arresto fue legal, corresponde determinar si el Intendente General de Pichincha tenía competencia para disponer el arresto y si se cumplieron los presupuestos legales para que el mismo tuviera lugar.

124. En cuanto al numeral VI del artículo 5 de la Ley de Migración mencionado como base normativa en el mandato de arresto, la Comisión ya estableció en los hechos probados que el contenido del numeral citado por el Estado en uno de sus escritos, no coincide con el contenido que aparece en el texto oficial de la Ley. En ese sentido, del texto público de la Ley de Migración, no resulta la facultad legal expresa en cabeza del Intendente General de Pichincha para disponer arrestos por razones migratorias ni las condiciones en que dicho arresto sería procedente.

125. Ahora bien, aún considerando que el texto del numeral citado es el que transcribió el Estado en uno de sus escritos, la Comisión observa que la facultad para arrestar requería que en presencia del

⁷⁷ Corte I.D.H. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiquez. Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170. Párr. 56. Ver también: CIDH. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. 31 de diciembre de 2009, párrs. 144-146.

⁷⁸ Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiquez. Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 55. Ver también: CIDH. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. 31 de diciembre de 2009, párrs. 144-146.

⁷⁹ Constitución política de la República de Ecuador aprobada el 15 de enero de 1978.

funcionario policial la persona en cuestión “obstare o pretendiere obstar” la actuación de los miembros del Servicio de Migración o “infringieren o pretendieren infringir” las leyes, reglamento u órdenes de autoridades de migración y “pudieren evadir la acción policial hasta lograr una orden judicial de privación de libertad”. La Comisión observa que en el mandato de arresto y orden de comparecencia no se efectúan referencias que permitan verificar los anteriores elementos. En particular, en el texto legal transcrito por el Estado se hace referencia expresa y como elemento concurrente, a que la persona en cuestión pudiere evadir la acción policial. Tales supuestos requeridos para la procedencia del arresto conforme al texto normativo invocado por el Estado, no se encuentran justificados en el mandato de arresto.

126. Por otra parte, la Comisión observa que el artículo 20 de la Ley de Migración otorgaba facultades a los “agentes de policía del Servicio de Migración” para arrestar provisionalmente a extranjeros respecto de los cuales tuvieran conocimiento de hallarse incurso en alguna de las causales de deportación. Este artículo no fue la base del mandato de arresto que, como se indicó, invocó como base normativa únicamente el numeral VI del artículo 5 de la Ley de Migración ya analizado.

127. En segundo lugar, respecto de la detención preventiva dispuesta en la boleta constitucional de encarcelamiento emitida el 8 de marzo de 1993 por el Intendente General de Pichincha, la Comisión observa que la única base normativa citada es el artículo 19 de la Ley de Migración y con la finalidad de indicar que el señor Zalles Cueto se encontraría incurso en algunas de las causales de deportación. En la boleta constitucional no se indica la norma que le atribuye competencia al Intendente para disponer la detención preventiva en un procedimiento migratorio. Esta competencia tampoco resulta de los artículos de la Ley de Migración que regulan el proceso de deportación. En dichos artículos se menciona la competencia del Intendente General para ejercer la acción penal de deportación pero no para disponer la detención preventiva. Aún considerando que resultaba aplicable el Código de Procedimiento Penal para efectos de la detención preventiva en el proceso de deportación, el artículo 172 de dicho Código establecía que la orden de detención podía ser ordenada con base en información que estableciera “la constancia del delito y las correspondientes presunciones de responsabilidad”. Más allá de la convencionalidad o no de esta norma – aspecto que se evaluará en la sección relativa a la arbitrariedad de la detención – a efectos de la determinación de su legalidad, la boleta constitucional de encarcelamiento no cuenta con motivación alguna sobre las razones por las cuales se consideraba que el señor Zalles Cueto se encontraba dentro de las causales invocadas de manera genérica por el Intendente General.

128. En virtud de lo anterior, la Comisión considera que el Estado no demostró la legalidad ni del arresto en contra del señor Zalles Cueto el 5 de marzo de 1993; ni de la detención preventiva en su contra dictada el 8 de marzo de 1993.

2. Análisis sobre si la privación de libertad del señor Zalles Cueto fue arbitraria (Artículo 7.3 de la Convención)

129. Respecto del concepto de arbitrariedad de la privación de libertad, la Corte Interamericana ha señalado que se está en presencia de una condición según la cual nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aun calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad⁸⁰. Por lo tanto, cualquier detención debe llevarse a cabo no solo de acuerdo con las disposiciones de derecho interno, sino que además es necesario que la “la ley interna, el procedimiento aplicable y los principios generales expresos o tácitos correspondientes sean, en sí mismos, compatibles con la Convención”⁸¹.

⁸⁰ Corte IDH., *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 105; *Caso Acosta Calderón vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. . Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 57; *Caso Tibi vs. Ecuador*. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 98; y *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 83.

⁸¹ Corte IDH., *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, n° 251, párr. 133. Ver también: CIDH. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. 31 de diciembre de 2009, párrs. 144-145.

130. La CIDH ha señalado que de conformidad con la jurisprudencia de los órganos del sistema interamericano sobre el derecho a la libertad personal, los siguientes estándares aplican en materia de detención migratoria:

i) la detención migratoria debe ser la excepción y no la regla; ii) consecuentemente, el hecho de que un migrante se encuentre en situación irregular no constituye per se razón suficiente para decretar la detención migratoria de una persona, bajo la presunción de que esta no cumplirá con los fines legítimos del proceso; iii) los fines legítimos y permisibles de la detención migratoria deben tener carácter procesal, tales como asegurar la comparecencia del migrante al procedimiento de determinación de su situación migratoria o para garantizar la aplicación de una orden de deportación; iv) aun existiendo fines procesales, se requiere que la detención migratoria sea absolutamente necesaria y proporcional, en el sentido de que no existan otros medios menos gravosos para lograr el fin procesal que se persigue y que no se afecte desproporcionadamente la libertad personal; v) todos los aspectos anteriores requieren una motivación individualizada que no puede tener como sustento presunciones; vi) la detención migratoria debe decretarse por el menor tiempo que proceda para cumplir el fin procesal, lo que a su vez implica una revisión periódica de los elementos que dieron lugar a la detención; y vii) el mantenimiento de la detención migratoria por un plazo irrazonable hace que la detención devenga en arbitraria⁸².

131. La Comisión analizará si tanto el arresto de 5 de marzo de 1993 como la detención preventiva dispuesta el 8 de marzo de 1993, fueron o no arbitrarios.

132. En cuanto al arresto, la Comisión observa que además de la ilegalidad del mismo en los términos ya analizados, el señor Zalles Cueto describió la manera en que se realizó, incluyendo referencias a golpes y maltratos. Esta información no fue controvertida por el Estado ecuatoriano y a pesar de que el señor Zalles Cueto la hizo de público conocimiento, no se cuenta con elementos que indiquen que se llevó a cabo alguna investigación para desvirtuarla. Además, la Comisión considera que la descripción del señor Zalles Cueto en su libro es compatible en general con otras situaciones violatorias de derechos que rodearon los momentos inmediatamente posteriores a la detención, en particular la situación de incomunicación por varios días que no ha sido cuestionada por el Estado. La incomunicación del señor Zalles Cueto será analizada en secciones subsiguientes del presente informe.

133. En adición a las circunstancias que rodearon el arresto, tanto el arresto provisional regulado en la Ley de Migración, como la detención preventiva regulada en el artículo 172 del Código de Procedimiento Penal, establecían la privación de libertad como la regla y no como la excepción. Además, la base de la privación de libertad no era la satisfacción de fines procesales debidamente motivados de manera individualizada, sino los indicios de que la persona en cuestión se encontraba dentro de las causales de deportación. Este marco normativo resulta, en sí mismo, incompatible con la Convención Americana y, por lo tanto, la privación de libertad basada en el mismo es arbitraria en los términos de dicho instrumento. Esta arbitrariedad se vio confirmada por la motivación tanto del mandato de arresto como de la boleta de encarcelamiento, en las cuales no existe referencia alguna a que existían fines procesales a ser perseguidos, como por ejemplo, que el señor Zalles Cueto no compareciera al proceso de deportación.

134. En este punto, la Comisión reitera que, en términos generales, en materia de derecho a la libertad personal debe regir el principio de que la privación de libertad es una medida excepcional. En ese sentido, la CIDH ha analizado los estándares relevantes desarrollados respecto de los procesos penales, para luego plantear los estándares específicos que corresponden a la detención por razones migratorias, cuyo carácter es eminentemente civil. Así, la Comisión ha desarrollado el principio de excepcionalidad y necesidad en materia de detención preventiva.

⁸² CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013, párr. 458.

135. En el caso de la detención por razones migratorias, la CIDH ha señalado que el estándar sobre la excepcionalidad de la privación de libertad debe considerarse aún más elevado debido a que las infracciones migratorias no deben tener un carácter penal. Al respecto, la Comisión ha tenido en cuenta lo señalado por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, en cuanto a que “los inmigrantes irregulares no son delincuentes per se, por lo que no deben ser tratados como tales”⁸³.

136. A la luz de lo anterior, y para satisfacer las garantías contenidas en la Declaración Americana y la Convención Americana aplicables en la materia, los Estados Miembros deben establecer leyes y políticas de inmigración que partan de una presunción de libertad -el derecho del migrante a permanecer en libertad mientras están pendientes los procedimientos migratorios- y no de una presunción de detención. La detención únicamente es permisible cuando, después de llevar a cabo una evaluación individualizada, se considera que es una medida necesaria para dar cumplimiento a un interés legítimo del Estado, como asegurar la comparecencia de una persona al trámite de determinación de estatus migratorio y posible deportación⁸⁴. Como se indicó en el párrafo anterior, esto no fue sustentado en el presente caso por parte de la autoridad que ordenó la privación de libertad.

137. Ahora bien, la Comisión ha indicado que el argumento de que la persona en cuestión representa una amenaza para la seguridad pública, sólo es aceptable en circunstancias muy excepcionales en las cuales existan serios indicios del riesgo. La Comisión ha sido explícita en indicar que la sola existencia de antecedentes penales no es suficiente para sustentar la detención de un migrante. En todo caso, se deben explicar las circunstancias particulares por las cuales se considera ese riesgo. Las razones que sustentan la procedencia de la detención deben ser claramente establecidas en la correspondiente decisión⁸⁵.

138. Además, la CIDH subraya que los procedimientos de revisión de la detención deben cumplir estrictamente las garantías del debido proceso, incluido el derecho a ser escuchado por una autoridad imparcial en la toma de decisiones, la oportunidad de presentar pruebas y refutar la determinación del Estado, así como la posibilidad de ser representado por un asesor letrado. Asimismo, dado que se parte de la presunción del derecho a la libertad personal, la imposición de la detención migratoria por parte del Estado, los programas de alternativas a la detención (como el control por GPS), la fianza o la liberación deben ser también medidas razonables que guarden relación de proporcionalidad con el cumplimiento de un objetivo legítimo del Estado⁸⁶.

139. En ese sentido, además de que no existió fundamentación alguna de los fines procesales a ser perseguidos con la privación de libertad del señor Zalles Cueto, tampoco se indica en las correspondientes decisiones que se tratara de un riesgo para la seguridad nacional ni las razones para considerar tal supuesto. En todo caso, como se señala en el párrafo anterior, la existencia de antecedentes penales no constituye per se una razón para invocar la seguridad nacional como sustento de la detención migratoria. Cabe recordar que el señor Zalles Cueto ni siquiera había sido procesado y condenado penalmente, por lo que se encontraba amparado por el principio de presunción de inocencia, aspecto que será tomado en consideración más adelante en el presente informe.

140. En virtud de lo anterior, la Comisión considera que tanto el arresto de 5 de marzo de 1993 como la detención preventiva dictada el 8 de marzo de 1993, fueron arbitrarios.

3. En relación con la obligación de informar sobre las razones de la detención (Artículo 7.4 de la Convención)

141. Sobre el artículo 7.4 de la Convención Americana, la CIDH ha señalado que:

⁸³ Ver: CIDH, *Informe sobre inmigración en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso*, 30 de diciembre de 2010, párr. 38.

⁸⁴ CIDH, *Informe sobre inmigración en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso*, 30 de diciembre de 2010, párr. 39.

⁸⁵ CIDH, *Informe sobre inmigración en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso*, 30 de diciembre de 2010, párr. 39. Citando, CIDH, Informe de Admisibilidad y Fondo No. 51/01, Caso 9903, Rafael Ferrer-Mazorra y otros (Los Cubanos del Mariel) (Estados Unidos). 4 de abril de 2001, párrs. 219, 221 y 242.

⁸⁶ CIDH, *Informe sobre inmigración en Estados Unidos: Detenciones y debido proceso*, 30 de diciembre de 2010, párrs. 40-41.

La obligación de informar acerca de las causas o razones de la detención debe hacerse desde el momento mismo en que esta se lleva a cabo, de manera que se prevenga que la detención se torne en arbitraria y que se le garantice al detenido su derecho de defensa. A su vez, este derecho se encuentra intrínsecamente ligado al derecho a impugnar la legalidad de la detención, reconocido en el artículo 7.6 de la Convención Americana, ya que el conocer las causas o razones de la detención permite al detenido una utilización más eficaz de los recursos disponibles dentro de la jurisdicción interna del Estado para impugnar la legalidad de su detención⁸⁷.

142. Justamente sobre el derecho a conocer las razones de la detención y los cargos formulados, la CIDH ha señalado que el Estado tiene la obligación de asegurar que los migrantes detenidos “cuenten con información suficiente acerca de la naturaleza de su detención, las razones de esta, las garantías procesales que les cobijan, así como acerca de los recursos con los que cuentan para recurrir o impugnar la detención”⁸⁸.

143. En ese sentido, la Corte Interamericana ha considerado que la información de los ‘motivos y razones’ de la detención debe darse ‘cuando ésta se produce’ y que el derecho contenido en aquella norma implica dos obligaciones: a) la información en forma oral o escrita sobre las razones de la detención, y b) la notificación, por escrito, de los cargos⁸⁹. Por lo tanto, la Corte ha señalado que “no se satisface el artículo 7.4 de la Convención si sólo se menciona la base legal”⁹⁰.

144. Sobre la obligación contenida en el artículo 7.4 de la Convención, la Corte también ha reiterado la importancia de que una persona que no es nacional de un país y se encuentra bajo custodia de dicho Estado, sea notificada de su derecho a contar con asistencia consular y se garantice un acceso efectivo a la misma⁹¹, lo cual constituye un componente del derecho a la defensa y del debido proceso⁹². En palabras de la Corte Interamericana los componentes del derecho a la asistencia consular son tres: 1) el derecho a ser notificado de sus derechos bajo la Convención de Viena⁹³; 2) el derecho de acceso efectivo a la comunicación con el funcionario consular, y 3) el derecho a la asistencia misma⁹⁴.

145. Del expediente no resulta información alguna que indique que al momento de su arresto el señor Zalles Cueto fue informado sobre las razones del mismo. Por el contrario, el señor Zalles explicó que la única información que recibió fue que su visa se había vencido, lo que quedó desvirtuado posteriormente en el procedimiento de deportación. La ausencia de información sobre las razones del arresto fue consistentemente denunciada también por su esposa en las acciones legales iniciadas a nivel interno para cuestionar la privación de libertad y la orden de expulsión del señor Zalles Cueto.

⁸⁷ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013, párr. 448.

⁸⁸ CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013, párr. 449.

⁸⁹ Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C, No. 251, párr. 132. Asimismo, Cfr. O.N.U., Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, Adoptado por la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de diciembre de 1988, Principio 10.

⁹⁰ Corte IDH, *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. 71.

⁹¹ Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, No. 218, párr. 154

⁹² CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013, párrs. 461, 463.

⁹³ Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, No. 218, párr. 153.

⁹⁴ Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, No. 218, párr. 153.

146. La Comisión recuerda la jurisprudencia de la Corte en cuanto a la carga de la prueba cuando se alega la omisión del Estado en el cumplimiento de ciertas garantías contempladas en el artículo 7 de la Convención:

(...) la víctima no tiene ningún mecanismo a su alcance que le posibilite probar este hecho. Su alegación es de carácter negativo, señala la inexistencia de un hecho. El Estado, por su lado, sostiene que la información de las razones de la detención sí se produjo. Esta es una alegación de carácter positivo y, por ello, susceptible de prueba. Además, si se toma en cuenta que la Corte ha establecido en otras oportunidades que ‘en los procesos sobre violaciones de derechos humanos, la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas que, en muchos casos, no pueden obtenerse sin la cooperación del Estado’, se llega a la conclusión de que la carga probatoria en este punto corresponde al Estado⁹⁵.

147. En aplicación de lo anterior, el Estado no demostró haber cumplido con la obligación de informar sobre las razones del arresto conforme a los estándares citados en esta sección. Esta omisión resulta consistente con las circunstancias propias del arresto en forma violenta en los términos analizados anteriormente, así como con la posterior incomunicación que se analizará a continuación.

148. Además, la ausencia de información clara sobre las razones de la privación de libertad, continuó respecto de la detención preventiva dictada con posterioridad al arresto. Como se estableció, la misma hizo referencia a ciertos artículos de la legislación pero sin vincular de manera directa al señor Zalles Cueto a los supuestos regulados en los mismos, por lo que a lo largo de todo el procedimiento de deportación el señor Zalles Cueto tampoco contó con información sobre los motivos de su detención preventiva. Esta situación también tuvo un impacto en el derecho de defensa como se verá posteriormente.

149. En cuanto al derecho a la asistencia consular que, como se dijo, tiene implicaciones en las obligaciones establecidas en el artículo 7.4 de la Convención Americana, la Comisión observa que no existe constancia alguna en el expediente que indique que el señor Zalles Cueto fue informado por autoridades ecuatorianas de este derecho. Si bien del expediente surge que autoridades bolivianas tomaron conocimiento de la detención del señor Zalles Cueto, este hecho por sí mismo no implica que el Estado ecuatoriano le hubiera informado que contaba con el derecho a la asistencia consular y que adoptaría las medidas para asegurar que, en caso de desearlo, tuviera acceso a la misma. Por el contrario, consta un fax de 8 de marzo de 1993 remitido por la Embajada de Bolivia al Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador en el cual indicó que al visitar la oficina de la Dirección Nacional de Migración le indicaron que el señor Zalles Cueto estaba incomunicado, lo que constituyó un impedimento para ejercer el derecho a la asistencia consular.

150. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que el Estado ecuatoriano incumplió con su obligación de informar al señor Zalles Cueto de las razones de su privación de libertad, tanto respecto del arresto como de la detención preventiva. Asimismo, el Estado incumplió con su obligación de informar al señor Zalles Cueto de su derecho a la asistencia consular.

4. En relación con la obligación de presentación ante juez o funcionario autorizado por la ley (Artículo 7.5 de la Convención)

151. El artículo 7.5 de la Convención incorpora la exigencia de que la persona detenida deber ser llevada sin demora ante un funcionario autorizado por ley para ejercer el control judicial de la detención. Al respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que para satisfacer esta exigencia, el detenido debe comparecer personalmente ante la autoridad competente, la cual debe oírlo personalmente y valorar todas las explicaciones

⁹⁵ Corte IDH. *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. 73.

que este le proporcione, para decidir si procede la liberación o el mantenimiento de la privación de libertad⁹⁶. La Corte ha señalado que “poner a órdenes no necesariamente equivale a poner en presencia” de la autoridad respectiva⁹⁷.

152. Asimismo, la Corte ha señalado que para satisfacer la garantía establecida en el artículo 7.5 de la Convención en materia migratoria, la legislación interna debe asegurar que el funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones jurisdiccionales cumpla con las características de imparcialidad e independencia que deben regir a todo órgano encargado de determinar derechos y obligaciones de las personas⁹⁸.

153. De los hechos probados resulta que tras su arresto, el señor Zalles Cueto fue llevado a las oficinas de la Dirección Nacional de Migración. Mediante oficio de 6 de marzo de 1993, esto es, del día siguiente del arresto, el Director Nacional de Migración procedió a “situar” al señor Zalles Cueto ante el Intendente General de Policía que, a su vez, había emitido el mandato de arresto. No consta en el expediente que el señor Zalles Cueto hubiese sido puesto físicamente a disposición del Intendente General de Policía respecto de quien el Estado ecuatoriano no ha demostrado que estaba revestido de las garantías de independencia e imparcialidad requeridas para ejercer función jurisdiccional.

154. El incumplimiento de la garantía establecida en el artículo queda evidenciada además por los distintos elementos que apuntan a que el señor Zalles Cueto estuvo incomunicado tres días en los calabozos de la Dirección Nacional de Migración. Tal como se indicó en los hechos probados, la situación de incomunicación entre el 5 y el 8 de marzo de 1993 fue descrita por los peticionarios y por el señor Zalles Cueto y su esposa. Asimismo, dicha situación fue referida en un fax de 8 de marzo de 1993 enviado por la Embajada de Bolivia en Ecuador al Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, en el cual afirmó que al visitar la oficina de la Dirección Nacional de Migración, dichas autoridades le indicaron que estaba incomunicado. Además, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional de Ecuador junto con la CEDHU enviaron comunicación al Ministro de Gobierno de Ecuador el 19 de marzo de 1993 expresando preocupación por la situación del señor Zalles Cueto, incluyendo la referencia a que había estado incomunicado.

155. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que al incomunicar al señor Zalles Cueto por un periodo de tres días y al no ponerlo a disposición de una autoridad con competencia jurisdiccional que revistiera las garantías de independencia e imparcialidad requeridas, el Estado incumplió la obligación prevista en el artículo 7.5 de la Convención.

5. En relación con el derecho a recurrir ante juez la legalidad de la detención (Artículo 7.6 de la Convención)

156. Respecto del artículo 7.6 de la Convención, la Corte Interamericana ha indicado que el mismo “tiene un contenido jurídico propio, que consiste en tutelar de manera directa la libertad personal o física, por medio del mandato judicial dirigido a las autoridades correspondientes a fin de que se lleve al detenido a la presencia del juez para que éste pueda examinar la legalidad de la privación y, en su caso, decretar su libertad”⁹⁹. Asimismo, la Corte ha indicado que el derecho establecido en el artículo 7.6 de la Convención Americana no se cumple con la sola existencia formal de los recursos que regula. Dichos recursos deben ser eficaces, pues su propósito, según el mismo artículo 7.6, es obtener una decisión pronta “sobre la legalidad [del] arresto o [la] detención” y, en caso de que éstos fuesen ilegales, la obtención, también sin demora, de una orden

⁹⁶ Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 109. Ver también: CIDH, *Informe sobre la Situación de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 120.

⁹⁷ Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 109.

⁹⁸ Corte IDH, *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párr. 109. Ver también: CIDH, *Movilidad Humana. Estándares interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15. 31 de diciembre 2015, párr. 313.

⁹⁹ Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218. Párr. 124.

de libertad¹⁰⁰. En igual sentido, la CIDH ha señalado que el acceso a una revisión judicial de la detención debe otorgarse para “brindar garantías reales de que el detenido no se encuentra exclusivamente a merced de la autoridad que lo puso bajo su custodia”¹⁰¹.

157. En relación con el derecho a contar con un recurso para controvertir la detención, la Comisión ha dado por probado que el señor Zalles Cueto interpuso un recurso de *habeas corpus* ante la Alcaldía, el cual fue denegado bajo el argumento que la decisión de sobreseimiento dictada por el Intendente General de Pichincha se encontraba bajo consideración del Ministro de Gobierno. La CIDH nota que a la fecha en la que se resolvió dicho recurso ante la Alcaldía, esto es el 11 de marzo de 1993, el mismo se encontraba regulado por la Constitución de Ecuador de 1978, la cual en su artículo 19 establecía que el *habeas corpus* se ejercía “ante el Alcalde o Presidente del Concejo bajo cuya jurisdicción se encuentre o ante quien haga sus veces”. Respecto a este hecho, la Corte Interamericana ha señalado que el artículo 7.6 “es claro al disponer que la autoridad que debe decidir la legalidad del ‘arresto o detención’ tiene que ser ‘un juez o tribunal’”. Según lo ha explicado la Corte, “el alcalde, aun cuando pueda ser competente por ley, no constituye una autoridad judicial”, sino “parte de la Administración”¹⁰², por lo que no reúne los requisitos previstos por el artículo 7.6 de la Convención.

158. En virtud de lo anterior, la Comisión considera que el señor Zalles Cueto no contó con un recurso judicial efectivo para cuestionar la legalidad de su detención.

6. Conclusiones

159. De todo lo analizado en la presente sección la Comisión concluye que el Estado de Ecuador es responsable por la violación de los derechos establecidos en los artículos 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 y 7.6 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento en perjuicio de Alberto Augusto Zalles Cueto.

B. El derecho a las garantías judiciales y principio de legalidad (Artículos 8¹⁰³ y 9¹⁰⁴ de la Convención Americana)

160. Antes de analizar los hechos del caso a la luz de las disposiciones pertinentes del artículo 8 de la Convención Americana, la Comisión considera pertinente referirse al argumento del Estado conforme al cual

¹⁰⁰ Corte IDH. *Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35. Párr. 63.

¹⁰¹ CIDH, *Informe No. 51/01. Caso 9903. Rafael Ferrer-Mazorra y otros vs. Estados Unidos de América*, 4 de abril de 2001, párr. 232.

¹⁰² Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñíguez. Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 128; y CIDH, *Informe No. 40/14, Caso 11.438. Fondo. Herrera Espinoza y otros*. Ecuador. 17 de julio de 2014, párr. 147.

¹⁰³ El artículo 8 de la Convención Americana consagra en lo pertinente:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, 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, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (...); b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley (...); y h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

¹⁰⁴ El artículo 9 de la Convención Americana establece que:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

a un proceso de deportación no resultan aplicables todas las garantías del debido proceso. Al respecto, el Estado citó el *Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y miembros de sus familias* del año 2000. En dicho informe la Comisión realizó un análisis sobre el “quantum de garantías” que debían aplicarse en los procesos de exclusión o deportación, y señaló que:

No es ciertamente igual a la libertad personal y la posibilidad de perderla por varios años, que es lo que está en juego en el proceso penal. Por ello no postulamos que en la deportación o exclusión se apliquen todas las garantías de un juicio justo en materia penal. Sin embargo, la determinación de estatus del trabajador migratorio tiene consecuencias para su posibilidad de sobrevivir, de trabajar en condiciones dignas, y de alimentar y educar a su familia [...] En algunos casos, el procedimiento puede tener efectos sobre su libertad personal mientras dura el trámite de deportación. Por ello, el valor en juego en estos trámites es similar al de la libertad, o por lo menos más cercano a ella que lo que puede verse afectado por el resultado de otros procedimientos administrativos o aun judiciales. En consecuencia, el proceso que es debido debe satisfacer un piso mínimo bastante completo de garantías¹⁰⁵.

161. En el mismo documento se indica que a los procesos de deportación o expulsión eran aplicables una amplia gama de garantías. Estas garantías han sido posteriormente precisadas en detalle, en el marco del conocimiento de casos contenciosos por parte de ambos órganos del sistema interamericano.

162. La jurisprudencia constante de la Comisión y de la Corte indica que las garantías del debido proceso no se limitan a los recursos judiciales sino que aplican a todas las instancias procesales¹⁰⁶ incluyendo, por supuesto, todo procedimiento que pueda culminar con la expulsión o deportación de una persona¹⁰⁷. En este último caso, la Comisión y la Corte Interamericanas han enfatizado en que, además de las garantías contempladas en el artículo 8.1, son aplicables las garantías establecidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana, en lo que resulta pertinente. Esto se relaciona con el carácter sancionatorio de este tipo de procedimiento¹⁰⁸. Además, la Comisión ha indicado que los procedimientos que pueden resultar en la expulsión o deportación de una persona, involucran determinaciones sobre derechos fundamentales, lo que exige la interpretación más amplia posible del derecho al debido proceso¹⁰⁹.

¹⁰⁵ CIDH, Segundo Informe de progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y miembros de sus familias. OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev. 16 abril 2001, párr. 98.

¹⁰⁶ Corte I.D.H. Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 69; y Garantías judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27. La Corte Interamericana ha venido desarrollando a través de su jurisprudencia el alcance de las garantías del debido proceso y su ámbito de aplicación. La Corte ha interpretado que dichas garantías no se limitan a los recursos judiciales en el sentido estricto “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos”. Esto pues, como ha resaltado la Corte, los Estados también otorgan a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos. Sobre este último punto, ver. Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 118.

¹⁰⁷ CIDH. Informe No. 64/08. Caso 11.691. Admisibilidad. Raghda Habbal e hijo. Argentina. 25 de julio de 2008. Párr. 54; CIDH. Informe No. 49/99. Caso 11.610. Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz. México. 13 de abril de 1999. Párrs. 56, 58; CIDH. Informe No. 81/10. Caso. 12.562. Publicación. Wayne Smith, Hugo Armendariz y otros. 12 de julio de 2010. Párrs. 5 y 63; CIDH. Informe No. 84/09. Caso 12.525. Fondo. Nelson Iván Serrano Sáenz. Ecuador. 6 de agosto de 2009. Párr. 61; CIDH. Informe No. 63/08. Caso 12.534. Admisibilidad y fondo. Andrea Mortlock. Estados Unidos. 25 de julio de 2008. Párrs. 78 y 83; CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116 Doc 5 rev. 1 corr. (2002), Párr. 401. Asimismo, ver. Corte I.D.H., Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218. Párr. 141 y 142.

¹⁰⁸ CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Jesús Tranquilino Vélez Loor. 12.581. República de Panamá. 8 de octubre de 2009. Párr. 73; y Corte I.D.H., Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 103.

¹⁰⁹ CIDH. Informe No. 49/99. Caso 11.610. Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz. México. 13 de abril de 1999. Párr. 70.

163. En su *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*, la Comisión indicó los elementos básicos del debido proceso a que tienen derecho todos los migrantes, cualquiera sea su situación¹¹⁰. En el mismo informe la Comisión precisó que:

Durante un proceso que pueda resultar en una sanción toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: derecho a una audiencia sin demora con las debidas garantías ante un tribunal competente, independiente e imparcial; notificación previa en detalle de los cargos que se le imputan; derecho a no ser obligado a declararse culpable de los cargos que se le imputan; derecho a un traductor y/o intérprete libre de cargos; derecho a la representación letrada; derecho a reunirse libremente y en forma privada con su abogado; derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos, y derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. Si bien muchas de estas garantías incorporan un lenguaje propio de los procesos penales, análogamente y debido a las consecuencias que pueden derivarse de los procesos migratorios, corresponde la aplicación estricta de dichas garantías¹¹¹.

164. En la misma línea, en el caso *Vélez Loor vs. Panamá*, la Corte Interamericana puntualizó que:

Es por ello que se exige que cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas disposiciones puedan afectar los derechos de las personas, adopte tales decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal. Así, el artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto de un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Adicionalmente, la Corte ha interpretado que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica también a la determinación de derechos y obligaciones del orden –civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Por esta razón, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar también a las personas sometidas a dichos procesos las referidas garantías mínimas, las cuales se aplican *mutatis mutandi* en lo que corresponda¹¹².

165. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión deja establecido que en el presente caso resulta pertinente analizar las garantías del debido proceso establecidas en los artículos 8.1 y 8.2 de la Convención Americana, tomando en cuenta la naturaleza sancionatoria del procedimiento que culminó con la expulsión del señor Zalles Cueto, así como el carácter fundamental de los derechos involucrados en los procedimientos migratorios que pueden terminar con dicha expulsión.

166. Por otra parte, la Comisión observa que también existe falta de claridad sobre la naturaleza del procedimiento migratorio aplicado en el caso, en cuanto a su carácter administrativo o penal. Si bien el Estado ecuatoriano denominó el procedimiento como una “acción especial de deportación”, de los hechos probados surgen varios elementos que apuntan a un carácter penal del mismo, incluida su propia denominación y la de las etapas respectivas, así como la referencia del Estado al Código de Procedimiento Penal. Además, la Comisión observa que algunas de las causales de exclusión previstas en el marco normativo

¹¹⁰ CIDH. Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: detenciones y Debido Proceso. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10. 30 de diciembre de 2010. Párr. 58. Citando: CIDH, Segundo Informe de Progreso del Relator Especial sobre los Trabajadores Migrantes, Informe Anual 2000, párr. 90 (16 de abril de 2001); véase CIDH, Wayne Smith (Estados Unidos), Informe No. 56/06 (admisibilidad), Caso No. 12.562, párr. 51 (20 de julio de 2006); CIDH, Loren Laroye Riebe Star, Jorge Alberto Barón Guttlein y Randolph Izal Elorz (México), Informe No. 49/99, (fondo), Caso No. 11.610, párr. 46 (13 de abril de 1999).

¹¹¹ CIDH. Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: detenciones y Debido Proceso. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10. 30 de diciembre de 2010. Párr. 57.

¹¹² Corte I.D.H., Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 142.

migratorio aplicado al señor Zalles Cueto, hacen referencia a aspectos que implican determinaciones sobre la responsabilidad penal. Un ejemplo de ellos es la causal de exclusión relacionada con tratarse de “delincuentes comunes”. En ese sentido, la Comisión considera que en el presente caso tampoco existía claridad sobre la naturaleza penal o administrativa del procedimiento y, además, en la redacción de las causales de exclusión, estaban presentes elementos propios del derecho penal. Estas dos situaciones también serán tomadas en cuenta de manera transversal en esta sección del análisis de derecho.

1. En cuanto al derecho a ser juzgado por autoridad competente, independiente e imparcial (Artículo 8.1 de la Convención Americana)

167. La Comisión observa en primer lugar que los alegatos de los peticionarios sobre este punto se relacionan con su consideración en cuanto a que el procedimiento que correspondía en este caso era el de extradición y no el de deportación. Al respecto, la CIDH reitera que en las circunstancias del presente caso, no le corresponde pronunciarse sobre cuál era el procedimiento aplicable a nivel interno, tomando en cuenta que si bien la actuación del Estado ecuatoriano se originó en la existencia de una investigación penal en Bolivia, también lo es que algunas de las causales de exclusión reguladas en la Ley de Migración guardan relación con actos que podrían ser materia de investigaciones penales. En ese sentido, la Comisión considera que no cuenta con elementos suficientes para establecer que la activación del procedimiento de deportación y no del procedimiento de extradición constituyó, en sí misma, una violación a los derechos establecidos en el artículo 8.1 de la Convención.

168. Ahora bien, la Comisión recuerda que el artículo 8.1 de la Convención consagra el derecho a ser juzgado por “un tribunal competente [...] establecido con anterioridad a la ley”. De esta forma, las personas “tienen derecho a ser juzgadas por tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos”¹¹³.

169. Sin perjuicio de la conclusión efectuada en el párrafo anterior, la Comisión considera que del expediente surge con claridad que las propias autoridades a nivel interno no tenían claridad sobre el procedimiento aplicable a la situación del señor Zalles Cueto. En efecto, en el auto de sobreseimiento emitido el 9 de marzo de 1993 por parte del Intendente General de Pichincha, dicha autoridad indicó que lo que correspondía en el presente caso era la aplicación del procedimiento de extradición pasiva. Esta falta de claridad también se vio reflejada en el oficio enviado por el Intendente General de Pichincha al Ministro de Gobierno el 24 de marzo de 1993 en el que se le indicaba, con referencia al procedimiento del señor Zalles Cueto, que era la “primera vez” que había aplicado las normas de deportación de extranjeros contempladas en la Ley de Migración, pues en anteriores ocasiones se había deportado mediante otro procedimiento. Cabe mencionar que la Ley de Migración vigente al momento de los hechos databa de 1971, es decir, había estado vigente por 22 años.

170. En virtud de lo anterior, la Comisión concluye que la ausencia de claridad sobre el procedimiento aplicable constituyó, en sí misma, una violación del artículo 8.1 de la Convención Americana, particularmente en lo relativo al derecho a contar con procedimientos claros previamente establecidos. Posteriormente la Comisión analizará el impacto de esta violación en el derecho de defensa.

2. En cuanto al derecho a la comunicación previa y detallada de la acusación, a contar con el tiempo y los medios adecuados para la defensa, a contar con defensor particular o de oficio y a recurrir el fallo (Artículos 8.2 b), c), d), e) y h) de la Convención)

171. Respecto de la garantía consagrada en el artículo 8.2 b) de la Convención Americana, la Corte ha establecido que para satisfacerla:

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

¹¹³ Corte IDH, Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de Noviembre de 2009. Serie C No. 206, párr. 75.

formular la imputación, los fundamentos probatorios de ésta y la caracterización legal que se da a esos hechos. Toda esta información debe ser expresa, clara, integral y suficientemente detallada para permitir al acusado que ejerza plenamente su derecho a la defensa y muestre al juez su versión de los hechos (...) la puntual observancia del artículo 8.2.b es esencial para el ejercicio efectivo del derecho a la defensa¹¹⁴.

172. Según la Corte Interamericana, el artículo 8.2 b) de la Convención rige incluso antes de que se formule una “acusación” en sentido estricto. Para que el mencionado artículo satisfaga los fines que le son inherentes, es necesario que la notificación ocurra previamente a que el inculcado rinda su primera declaración¹¹⁵ ante cualquier autoridad pública¹¹⁶.

173. Respecto del derecho de defensa en procedimientos de deportación establecido en el artículo 8.2 c) de la Convención, la Comisión ha reiterado que la aplicación de las garantías del debido proceso implica que el Estado debe asegurar que las personas puedan “preparar su defensa, formular alegatos y promover las pruebas pertinentes”. En el caso de la *Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, la CIDH reiteró que tales garantías son imposibles de ejercer si el plazo de ejecución de la respectiva decisión gubernamental resulta “irrazonablemente breve”¹¹⁷.

174. En cuanto a la aplicación de las garantías establecidas en los artículos 8.2 d) y e) de la Convención a procedimientos migratorios, la Corte Interamericana indicó lo siguiente en el caso *Vélez Loor vs. Panamá*:

Los literales d) y e) del artículo 8.2 establecen el derecho del inculcado de *defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección* y que, si no lo hiciera, tiene el *derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna*. A este respecto, y en relación con procedimientos que no se refieren a la materia penal, el Tribunal ha señalado previamente que “las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso”.

La Corte ha considerado que, en procedimientos administrativos o judiciales en los cuales se pueda adoptar una decisión que implique la deportación, expulsión o privación de libertad, la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a favor de éstas es necesaria para evitar la vulneración del derecho a las garantías del debido proceso¹¹⁸.

¹¹⁴ Corte I.D.H., Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206. Párr. 28. Citando: Cfr. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 149; Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 225; Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 118, y Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 187.

¹¹⁵ Corte I.D.H., Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206. Párr. 30. Citando. Corte I.D.H., Caso Tibi Vs. Ecuador. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114. Párr. 187; y Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 225.

¹¹⁶ Corte I.D.H., Caso Barreto Leiva Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2009. Serie C No. 206. Párr. 30.

¹¹⁷ CIDH. Informe No. 136/11. Caso 12.474. Familia Pacheco Tineo. Bolivia. 31 de octubre de 2011, párr. 118 citando CIDH. Informe No. 49/99. Caso 11.610. Loren Laroye Riebe Star, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz. México. 13 de abril de 1999. Párr. 60; CIDH. Informe No. 84/09. Caso 12.525. Nelson Iván Serrano Sáenz. Publicación. Ecuador. 6 de agosto de 2009. Párrs. 61 y 62.

¹¹⁸ Corte I.D.H., Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218. Párrs. 145 y 146. Citando. Cfr. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, supra nota 82, párr. 126.

175. Por otra parte, respecto del derecho a recurrir establecido en el artículo 8.2 h) de la Convención Americana aplicado a procesos que pueden terminar con la expulsión o deportación de una persona, la Corte indicó que el mismo aplica respecto de la decisión “sancionatoria”¹¹⁹. Asimismo, se refirió a la importancia de la notificación de la decisión a fin de ejercer este derecho. En el caso *Vélez Loor vs. Panamá*, la Corte Interamericana indicó que “la falta de notificación es en sí misma violatoria del artículo 8 de la Convención, pues colocó a [la víctima] en un estado de incertidumbre respecto de su situación jurídica y tornó impracticable el ejercicio del derecho a recurrir del fallo sancionatorio”¹²⁰.

176. En aplicación de los anteriores estándares al presente caso, la Comisión observa en primer lugar que no consta en el expediente – ni el Estado lo alegó – la existencia de información alguna que indique que el señor Zalles Cueto fue informado formalmente, por escrito y de manera clara y completa, sobre el procedimiento migratorio abierto en su contra ni sobre las causales concretas de la Ley de Migración que le eran imputadas.

177. En segundo lugar, la Comisión dio por probado que el señor Zalles Cueto no contó con asistencia legal nombrada por él o dispuesta de oficio por el Estado de manera oportuna. De esta manera, el señor Zalles Cueto acudió a rendir su primera declaración el 8 de marzo de 1993 sin tener información clara sobre las causales que se le imputaban y sin asistencia legal alguna. Si bien al final del mismo día se efectuó la audiencia ante el Intendente General de Pichincha y en la misma el señor Zalles Cueto ya contaba con asistencia legal, dicha asistencia, así como la información clara y completa de las causales que le eran imputadas, eran de especial relevancia no sólo porque el derecho de defensa debe operar desde la primera actuación, sino porque el informe resultante de esa primera declaración fue el que dio lugar al dictado del auto cabeza de proceso de manera previa a la audiencia.

178. En tercer lugar, la Comisión observa que la primera declaración, el dictado del auto cabeza de proceso y la audiencia ante el Intendente General de Pichincha tuvieron lugar en un mismo día, el 8 de marzo de 1993. En ese sentido, la Comisión considera que aunque se le permitió al señor Zalles Cueto contar con asistencia legal en la audiencia, las posibilidades reales de defensa fueron ilusorias por el plazo irrazonablemente corto de menos de un día en el que se llevaron a cabo todas las anteriores actuaciones.

179. Lo anterior resulta especialmente grave, tomando en cuenta tanto lo indicado anteriormente sobre la ausencia de claridad en cuanto al procedimiento aplicable, como el hecho de que esta fue la única oportunidad formal que tuvo el señor Zalles Cueto de formular su defensa antes de que el Intendente General de Pichincha emitiera su decisión. Una vez emitida dicha decisión, el señor Zalles Cueto no fue oído ni en forma verbal ni por escrito por parte del Ministro de Gobierno a quien le fue consultada la decisión del Intendente y que resultó, en definitiva, en la expulsión del señor Zalles Cueto.

180. Aunado a lo anterior, la Comisión observa en cuarto lugar que en la resolución de 12 de marzo de 1993 mediante la cual el Ministro de Gobierno revocó el sobreseimiento provisional del señor Zalles Cueto, hubo una modificación de una de las causales de exclusión invocadas en el informe policial que a su vez dio lugar al auto cabeza de proceso con base en el cual la víctima acudió a la audiencia. En particular, la CIDH nota que la causal XIII del artículo 9 de la Ley de Migración, fue invocada por primera vez por el Ministro de Gobierno cuando revocó el referido sobreseimiento, sin que el señor Zalles Cueto tuviera posibilidad de defenderse sobre la misma.

¹¹⁹ Corte I.D.H., *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218. Párr. 179.

¹²⁰ Corte I.D.H., *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218. Párr. 180.

181. En quinto lugar, la CIDH destaca que conforme a la propia legislación entonces vigente, la decisión del Ministro de Gobierno tenía el carácter de irrecurrible¹²¹, regulación que conforme a la información aportada por el Estado, fue validada por el Tribunal de Garantías Constitucionales. La cuestión relativa al agotamiento de los recursos internos respecto de esta situación ya fue resuelta en la sección respectiva del presente informe. A efectos del análisis del derecho a recurrir el fallo sancionatorio, la Comisión considera que dicha regulación es, en sí misma, incompatible con la Convención Americana e impidió al señor Zalles Cueto contar con un doble conforme de la decisión que culminó con su deportación. Esto, tomando en cuenta que la decisión del Intendente General de Pichincha lo sobreseyó y que la primera oportunidad en que se dispuso que el señor Zalles efectivamente estaba incurso en causales de exclusión, fue mediante la decisión del Ministro de Gobierno, como se dijo, irrecurrible.

182. Finalmente y en sexto lugar, la Comisión resalta que las consideraciones efectuadas en el análisis del artículo 7.4 de la Convención sobre el derecho a la asistencia consular, también tuvieron un impacto en el derecho de defensa del señor Zalles Cueto a la luz del artículo 8.2 del mismo instrumento.

183. En virtud de todas las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que el Estado ecuatoriano es responsable por la violación de los derechos a las garantías del debido proceso establecidas en los artículos 8.1, 8.2 b), c), d), e) y h) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Alberto Augusto Zalles Cueto.

3. En cuanto al derecho a la presunción de inocencia, el deber de motivación y el principio de legalidad (Artículos 8.1, 8.2 y 9 de la Convención)

184. En esta sección la Comisión analizará si en el proceso que terminó con la deportación del señor Zalles Cueto se respetó el principio de presunción de inocencia en cuanto a la aplicación de las causales de exclusión de la Ley de Migración y la respectiva motivación de dicha aplicación.

185. En cuanto al principio de presunción de inocencia, la Comisión y la Corte Interamericanas han indicado que éste implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el *onus probandi* corresponde a quien acusa¹²². De esta forma, 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 el acusado¹²³.

186. Respecto del derecho de contar con una motivación suficiente, la Corte ha indicado que “es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática”¹²⁴. Esta obligación de motivación tiene una relación intrínseca con el principio de legalidad, pues es la motivación la que permite entender la manera en que los hechos que sustentaron el procedimiento, se adecuan o caen dentro del ámbito de la causal invocada para imponer la sanción. Sobre este punto, en el caso *De la Cruz Flores Vs. Perú*, la Corte resaltó la necesidad de que en toda decisión sancionatoria exista un vínculo entre la conducta imputada a la persona y la disposición en la cual se basa la decisión¹²⁵.

¹²¹ El artículo 30 de la Ley de Migración establecía que el fallo que dispusiera la deportación contra un extranjero “no era susceptible de recurso administrativo o judicial”.

¹²² CIDH. Informe No. 42/14. Caso 12.453. Fondo. Olga Yolanda Maldonado Ordoñez. Guatemala. 17 de julio de 2014. Párr. 70; Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 154.

¹²³ Corte IDH. *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 182.

¹²⁴ Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.118.

¹²⁵ Corte IDH. *Caso De la Cruz Flores Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115, párr. 84.

187. En el presente caso y conforme a los hechos probados, la Comisión identifica las siguientes causales invocadas en los diferentes momentos del procedimiento. Cuando se remitió el informe de investigaciones al Intendente General de Pichincha por parte del Director Nacional de Migración el 8 de marzo de 1993 se indicó que el señor Zalles Cueto se hallaba incurso en los numerales II y IV del artículo 19 de la Ley de Migración, en concordancia con el artículo 9, numeral XIV de la misma Ley. Con base en lo anterior se dictó el auto cabeza de proceso. En la boleta constitucional de encarcelamiento emitida el mismo día, se indicó que la detención obedecía a que se hallaba incurso en los numerales II y IV del artículo 19 de la Ley de Migración.

188. Posteriormente, en la decisión de 12 de marzo de 1993 mediante la cual el Ministro de Gobierno revocó el sobreseimiento emitido por el Inspector General de Pichincha, se invocó el numeral XIII del artículo 9 en concordancia con los numerales II y IV, todos de la Ley de Migración. En cuanto a la motivación específica, el Ministro de Gobierno indicó que el expediente revelaba “el alto grado de peligrosidad demostrada por el extranjero”. El sustento de dicha afirmación fue la existencia de procesos penales en Bolivia. Asimismo, el Ministro de Gobierno hizo referencia a “actividades perjudiciales al interés público”, prestigio y seguridad nacionales. Finalmente, el Ministro de Gobierno indicó que del expediente resulta “la relación del sindicato con estos actos ilegales”.

189. El artículo 9 numeral XIII hace referencia a las personas que “aconsejen, enseñen o practiquen la desobediencia de las leyes, el derrocamiento del Gobierno por medio de la violencia, el desconocimiento del derecho de propiedad, que sean opositores a todo gobierno organizado o al sistema republicano y democrático, pertenezcan o hayan pertenecido a organizaciones nihilistas”. Asimismo, el numeral XIV del mismo artículo 9 se refiere a quienes “pretendan ingresar al país exclusiva, principal o incidentalmente, para emprender actividades perjudiciales al interés público o comprometer el prestigio o la seguridad nacionales”. Por su parte, el numeral IV del artículo 19 hace referencia a “los delincuentes comunes”.

190. La Comisión observa en primer lugar que algunos componentes del texto literal de las causales reviste cierta vaguedad y hacen referencia, en un mismo numeral, a múltiples comportamientos no necesariamente relacionados entre sí. Si bien en materia administrativa no resulta necesario que las causales de un procedimiento sancionatorio tengan exactamente el mismo nivel de especificidad y precisión exigido en materia penal, la Comisión considera que algunos componentes de las causales citadas tales como la intención de “emprender actividades perjudiciales al interés público”, “comprometer el prestigio o seguridad nacionales”, o la pertenencia a “organizaciones nihilistas”, no se refieren a comportamientos concretos sino a apreciaciones subjetivas, entre otros aspectos, sobre la peligrosidad de las personas.

191. Esta falta de precisión no fue subsanada mediante las motivaciones de los diferentes actos emitidos en el procedimiento que terminó con la expulsión del señor Zalles Cueto. En efecto, el informe policial que dio lugar al auto cabeza de proceso, no incorpora análisis alguno de cuál de los componentes de las causales invocadas – como ya se dijo, diferentes y no relacionados entre sí – eran los aplicables, de manera que la víctima pudiera ajustar su defensa a dichos componentes. Tampoco se hizo referencia a comportamientos específicos. Las mismas falencias se identifican en la decisión del Ministro de Gobierno mediante la cual revocó el sobreseimiento provisional emitido por el Intendente General de Pichincha y en la cual se hizo una referencia genérica a la “alta peligrosidad del extranjero” sin análisis individualizado alguno.

192. La única referencia a posibles comportamientos concretos se relaciona con el proceso penal seguido en Bolivia en contra del señor Zalles Cueto. Es decir, lo que aplicaron las autoridades ecuatorianas fue una presunción de peligrosidad o de riesgo para la seguridad nacional, por el sólo hecho de tener una investigación penal abierta. Al respecto, la Comisión formula dos consideraciones. La primera es que el señor Zalles Cueto estaba protegido por el principio de presunción de inocencia dado que no existía condena en su contra en Bolivia. En ese sentido, utilizar automáticamente y de manera exclusiva la existencia de un proceso penal para acreditar la supuesta peligrosidad de una persona, resultó no sólo incompatible con el principio de legalidad, sino con el principio de presunción de inocencia.

193. La segunda es que una de las causales invocadas hace referencia a “delincuentes comunes”, lo cual evidencia una clara remisión al derecho penal, adicional a la consideración sobre la peligrosidad, que también podría entenderse relacionada con el derecho penal. Al respecto, la Comisión resalta que en virtud del principio de presunción de inocencia, calificar en la vía administrativa a una persona como “delincuente común”, exigía que dicha persona contara con condena firme en la vía penal, lo que tampoco había ocurrido en el presente caso.

194. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que el Estado ecuatoriano violó el principio de presunción de inocencia, el deber de motivación y el principio de legalidad establecidos en los artículos 8.1, 8.2 y 9 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Zalles Cueto.

4. Derecho a la libertad de circulación y residencia (Artículos 22.1, 22.6 y 22.8 de la Convención¹²⁶)

195. En términos generales, los órganos del sistema interamericano han indicado que el derecho de circulación y residencia es indispensable para el libre desarrollo de la persona¹²⁷ y contempla, entre otros, el derecho protegido por el artículo 22 de la Convención que indica que quienes se encuentren legalmente dentro de un Estado, tienen derecho a circular libremente en él; escoger su lugar de residencia; e ingresar, permanecer y salir del territorio sin interferencia legal¹²⁸. Asimismo, la Corte ha sostenido que el disfrute de este derecho no depende de ningún objetivo o motivo en particular de quien desea circular o permanecer en un lugar¹²⁹.

196. En efecto, la CIDH considera pertinente destacar que en su Informe del año 2000, definió como una de las limitaciones jurídicas de la atribución soberana del Estado a determinar su política migratoria que:

Los extranjeros que se encuentran legalmente en un territorio sólo pueden ser expulsados o deportados mediante decisión alcanzada conforme a la ley (artículo 22, inciso 6, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Esto significa que los Estados deben legislar las atribuciones de deportación, y que las decisiones así tomadas forman parte de la actividad reglada de la administración pública y no de su esfera discrecional. Además, el sentido de “ley” en este artículo no se refiere sólo al aspecto formal de un acto del Poder Legislativo, sino que además, en sentido material, ese acto debe tener un contenido conforme a las normas

¹²⁶ El artículo 22 de la Convención Americana consagra:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales. [...]

6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley. [...]

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas [...]

¹²⁷ CIDH, Movilidad Humana. Estándares interamericanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15. 31 de diciembre 2015, párr. 230. Citando. Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 115I y Corte IDH. Caso *Manuel Cepada Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 197.

¹²⁸ CIDH, Movilidad Humana. Estándares interamericanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15. 31 de diciembre 2015, párr. 230. Citando. Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 115; y Corte IDH. Caso *Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de julio de 2009 Serie C No. 201, párr. 138.

¹²⁹ CIDH, Movilidad Humana. Estándares interamericanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15. 31 de diciembre 2015, párr. 230. Citando. Corte IDH. *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 115, y *Caso Manuel Cepada Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 197.

constitucionales y al estado de derecho, incluyendo conformidad con las obligaciones emanadas de tratados internacionales¹³⁰.

197. En el presente caso, la Comisión ya estableció que el señor Zalles Cueto fue deportado de Ecuador como consecuencia de un procedimiento en el que no fue oído con las debidas garantías, se le violó la presunción de inocencia, el derecho de defensa y el principio de legalidad. En virtud de lo indicado en el párrafo anterior, la Comisión considera que esta conclusión es suficiente para establecer que la deportación del señor Zalles Cueto también fue violatoria del derecho establecido en el artículo 22.6 de la Convención Americana.

198. Ahora bien, en cuanto al principio de no devolución, éste tiene un amplio alcance en el sistema interamericano de derechos humanos de conformidad con lo establecido en la Convención Americana y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. En la Convención Americana se encuentra presente como corolario del carácter absoluto de la prohibición contra la tortura establecida en el artículo 5; así como en el artículo 22.8 sin condicionamientos ni excepciones. Por su parte, el artículo 13.4 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura reconoce de forma expresa el principio de no devolución, estableciendo una prohibición de extradición o devolución de una persona cuando haya una presunción fundada de que corre peligro su vida, de que será sometidas a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes o de que serán juzgadas por tribunales de excepción *ad hoc* en el Estado requirente.

199. El principio de no devolución, además de estar consagrado expresamente en el artículo 22.8 de la Convención Americana, ha sido entendido por la Comisión como un medio para garantizar los derechos más fundamentales como la vida, la libertad y la integridad personal¹³¹.

200. Si bien el señor Zalles Cueto no contaba con estatuto de refugiado en Ecuador ni solicitó explícitamente asilo en el marco del procedimiento que terminó en su deportación, la Comisión considera que el principio de no devolución no resulta aplicable exclusivamente en el marco de procesos formales relativos al estatuto de refugiado de una persona. En circunstancias en las cuales el Estado en cuestión toma conocimiento de información que podría sugerir algún riesgo para la persona que será posiblemente expulsada, el principio de no devolución, leído conjuntamente con las garantías del debido proceso, implica ofrecer a dicha persona las posibilidades de argumentar sobre dicha situación, así como la obligación de las autoridades migratorias de valorar la información recibida en sus respectivas decisiones.

201. De los hechos probados surge que antes de que se materializara la deportación del señor Zalles Cueto, las autoridades migratorias recibieron información que apuntaba a un posible riesgo en Bolivia. Así, en una queja presentada por el señor Zalles Cueto el 18 de marzo de 1993 ante el Intendente General de Pichincha, aquel planteo que se valorara enviarlo a Colombia “por consideraciones humanitarias”. Asimismo, el 16 de marzo de 1993 Amnistía Internacional envió una comunicación al Ministro de Gobierno en la que le indicó que si era devuelto a Bolivia, el señor Zalles Cueto podría sufrir malos tratos o torturas. El 19 de marzo de 1993 la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Nacional de Ecuador y la Comisión Ecuaménica de Derechos Humanos enviaron comunicación a la misma autoridad indicando que en Bolivia no existían garantías a su integridad personal y que se valorara la posibilidad de enviarlo a Colombia.

202. No consta en el expediente respuesta alguna a estas tres presentaciones ante las autoridades migratorias, ni valoración alguna por parte de dicha autoridades sobre la posible situación de riesgo del señor Zalles Cueto en Bolivia. En consecuencia, la Comisión considera que el Estado ecuatoriano actuó de manera incompatible con el principio de no devolución.

¹³⁰ CIDH, Segundo Informe de progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y miembros de sus familias. OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev. 16 abril 2001, párr. 97.4.

¹³¹ CIDH. Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado. OEA/Ser.L/V/II.106. Doc. 40. Rev. 1. 28 de febrero de 2000. Párr. 32.

203. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que el Estado ecuatoriano violó el derecho a la libertad de circulación y residencia y el principio de no devolución establecidos en los artículos 22.1, 22.6 y 22.8 de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Zalles Cueto.

5. El derecho a la integridad personal (Artículo 5¹³² de la Convención Americana)

204. La jurisprudencia del sistema interamericano ha señalado de forma constante la particular situación de vulnerabilidad en la que pueden encontrarse las personas migrantes. En el caso *Vélez Loor vs. Panamá*, la Corte también hizo referencia a cómo dicha vulnerabilidad puede verse incrementada cuando por causa de su situación migratoria, las personas son privadas de su libertad en centros penitenciarios en los que son reclusas con personas procesadas y/o sancionadas por la comisión de delitos¹³³.

205. La Comisión también ha señalado que “en adición a las afectaciones que genera la detención migratoria sobre el derecho a la libertad personal, también es necesario tener en cuenta que en muchos casos la detención también acarrea serias afectaciones sobre la integridad personal y la salud física y psicológica de los migrantes detenidos”¹³⁴. Asimismo, en el caso *Pacheco Tineo vs. Bolivia* señaló que en el “marco de la política migratoria de un país, el traslado y posterior entrega de una persona a otro país puede ser consistente con las obligaciones internacionales de un Estado y, en consecuencia, los sentimientos de frustración o temor que pudieran generarse no resultarían atribuibles al Estado en cuestión”¹³⁵. Sin embargo, la Comisión consideró que cuando se trata de procesos de expulsión incompatibles con la Convención Americana, las afectaciones a la integridad personal derivadas de tales procesos pueden ser atribuibles al Estado.

206. En el presente caso, ha quedado establecido que el señor Zalles Cueto fue privado de libertad en circunstancias que él describió como violentas, y de forma ilegal y arbitraria, fue mantenido durante los primeros días de su detención bajo incomunicación y posteriormente sometido a un proceso violatorio de múltiples derechos protegidos por la Convención Americana, lo que agravó su situación de indefensión mientras se encontraba privado de libertad. Además, como se desprende de la boleta constitucional de encarcelamiento, fue trasladado al Centro de Rehabilitación Social de Varones de Quito No. 2 donde permaneció privado de libertad con personas procesadas o condenadas penalmente y en condiciones no acordes con la naturaleza del procedimiento relativo a su situación migratoria y su posible deportación. Posteriormente, el señor Zalles Cueto solicitó al Ministro de Gobierno la posibilidad de enviarlo a un tercer país, solicitud que no fue respondida en forma alguna. Finalmente, el señor Zalles Cueto fue devuelto en forma secreta a Bolivia.

207. Todos los anteriores elementos, tomados en su conjunto, permiten a la Comisión concluir que el Estado ecuatoriano es responsable por la violación del derecho a la integridad personal establecido en los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Alberto Augusto Zalles Cueto. Asimismo, la Comisión considera que en las circunstancias del presente caso, esta violación se hizo extensiva a su esposa Inés Pérez Quispe.

¹³² El artículo 5 de la Convención Americana establece en lo pertinente: 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano (...).

¹³³ Corte IDH. Caso *Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010 Serie C No. 218, párr. 207.

¹³⁴ CIDH, Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013, párr. 428.

¹³⁵ CIDH. Informe No. 136/11. Caso 12.474. Familia Pacheco Tineo. Bolivia. 31 de octubre de 2011, párr. 168.

6. Derecho a la protección judicial (Artículo 25¹³⁶ de la Convención)

208. Conforme a la jurisprudencia reiterada de la Corte Interamericana, el artículo 25.1 de la Convención:

(...) contempla la obligación de los Estados Parte de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes. (...) Así, el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento¹³⁷.

209. De esta forma para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto en una norma o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla¹³⁸.

210. En el presente caso, el 12 de marzo de 1993, siete días antes de que se hiciera efectiva la deportación, la esposa del señor Zalles Cueto interpuso un recurso judicial ante el Tribunal de Garantías Constitucionales. En el marco de dicho recurso, el Presidente ofició al Ministro de Gobierno a fin de que investigara los hechos e informara al respecto al Tribunal. La Comisión no cuenta con información que indique que el Ministro de Gobierno hubiera dado respuesta alguna a este requerimiento de la autoridad judicial, ni que esta última hubiese reiterado su solicitud ante la falta de respuesta. Fue recién el 13 de abril de 1993 - varias semanas después de la deportación y sin tener conocimiento de la misma - que el Tribunal de Garantías Constitucionales solicitó al Ministro de Gobierno su contestación, y al Intendente General de Pichincha la remisión del expediente. Tampoco se cuenta con información sobre respuesta alguna de las autoridades migratorias a los requerimientos del Tribunal.

211. La falta de respuesta e información de dichas autoridades quedó manifiesta en la propia decisión emitida el 17 de agosto de 1993 en la cual el Tribunal de Garantías Constitucionales declaró la inconstitucionalidad de la decisión de deportación y solicitó que la misma fuera “enmendada” en un plazo de 15 días, sin tomar en cuenta que la misma se había materializado cinco meses antes.

212. La Comisión considera que el recurso judicial ante el Tribunal de Garantías Constitucionales no proveyó al señor Zalles Cueto de una verdadera protección judicial frente a las múltiples violaciones a sus derechos humanos en el marco del proceso que culminó con su deportación. En efecto, la decisión fue emitida de manera tardía y cuando ya la decisión de deportación ya se había materializado, careciendo así de toda efectividad.

213. En consecuencia, la Comisión concluye que el Estado ecuatoriano es responsable por la violación del derecho a la protección judicial establecido en el artículo 25.1 de la Convención Americana en relación con las garantías establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Zalles Cueto y de su esposa Inés Pérez Quispe, quien interpuso el referido recurso.

¹³⁶ El artículo 25 de la Convención Americana señala en lo pertinente que:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

¹³⁷ Corte IDH. *Caso Abrill Alosilla y otros Vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2011. Serie C No. 235, párr. 75.

¹³⁸ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 61; Corte IDH. *Caso “Cinco Pensionistas” Vs. Perú*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 136, y Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awaj Tingni Vs. Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 113.

VII. ACTUACIONES POSTERIORES AL INFORME No. 39/17

214. La Comisión adoptó el informe de fondo No. 39/17 el 23 de mayo de 2017, el cual comprende los párrafos 1 a 213 *supra*, y lo transmitió al Estado el 24 de julio del mismo año. En dicho informe, la Comisión concluyó que el Estado de Ecuador era responsable por:

a) La violación del derecho a la libertad personal establecido en los artículos 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 y 7.6 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Alberto Augusto Zalles Cueto.

b) La violación de los derechos a las garantías judiciales y el principio de legalidad establecidos en los artículos 8.1, 8.2, 8.2 b), c), d), e) y h) y 9 de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de Alberto Augusto Zalles Cueto.

c) La violación del derecho de circulación y residencia y el principio de no devolución consagrados en los artículos 22.1, 22.6 y 22.8 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Alberto Augusto Zalles Cueto.

d) La violación del derecho a la integridad personal establecido en los artículos 5.1 y 5.2 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Alberto Augusto Zalles Cueto y de Inés Pérez Quispe.

e) La violación del derecho a la protección judicial establecido en el artículo 25.1 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Alberto Augusto Zalles Cueto y de Inés Pérez Quispe.

215. En virtud de dichas conclusiones, **la CIDH recomendó al Estado:**

1. Reparar adecuadamente las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe tanto en el aspecto material como moral. La presencia del señor Zalles Cueto en otro país no debe considerarse un obstáculo en el cumplimiento de esta recomendación. Corresponde al Estado ecuatoriano disponer los esfuerzos diplomáticos y consulares necesarios para hacer efectiva la reparación.

2. Disponer las medidas administrativas, disciplinarias o de otra índole frente a las acciones u omisiones de los funcionarios estatales que participaron en las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe.

3. Disponer mecanismos de no repetición que incluyan las medidas legislativas, administrativas o de otra índole necesarias para asegurar que: i) la detención por razones migratorias sea excepcional y compatible con los estándares internacionales descritos en el presente informe; ii) exista claridad sobre los procedimientos y autoridades competentes para aplicar el marco normativo migratorio y para implementar la figura de extradición pasiva; iii) los procedimientos para determinar si una persona se encuentra dentro de alguna de las causales de exclusión cumplan con las garantías del debido proceso y legalidad aplicables conforme a los estándares internacionales descritos en el presente informe; iv) todo proceso de devolución de una persona, incluyendo la deportación o la extradición, sea compatible con el principio de no devolución y, en consecuencia, se permita presentar adecuadamente información sobre posibles situaciones de riesgo en el país al que la persona podría ser devuelta; y v) los recursos judiciales para impugnar violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco de procedimientos de deportación tengan un efecto suspensivo y sean oportunos y eficaces para remediar la situación antes de que se materialice la deportación.

216. En el trámite seguido con posterioridad a la notificación del informe de fondo, la Comisión recibió varias comunicaciones de ambas partes sobre el cumplimiento de las recomendaciones establecidas

por la CIDH. Durante este periodo la Comisión otorgó un total de nueve prórrogas al Estado para la suspensión del plazo previsto en el artículo 51 de la Convención Americana. El Estado renunció expresamente a interponer excepciones preliminares por incumplimiento del referido plazo en la eventualidad de que el caso fuera sometido a la Corte Interamericana.

217. Ambas partes informaron a la CIDH sobre la firma de un Acuerdo de Cumplimiento de Recomendaciones, el 16 de diciembre de 2019, en virtud del cual solicitaron a la Comisión que no envíe el caso a la Corte; proceda a la publicación del Informe de Admisibilidad y Fondo; y archive el caso, al considerar que se había dado cumplimiento a todas sus recomendaciones.

218. A continuación, la CIDH destaca los principales puntos del Acuerdo de Cumplimiento de Recomendaciones:

219. Sobre la primera recomendación referida a las medidas de reparación la cláusula octava del acuerdo se refiere a la aceptación por parte de la representante legal del señor Zalles Cueto y la señora Pérez Quispe, de la contrapropuesta del Ministerio de Gobierno como reparación integral, del monto indemnizatorio, el 15 de agosto de 2019.

220. Sobre la segunda recomendación en la cláusula novena la representante de las víctimas expresa que no es posible exigir su cumplimiento, pues no es posible sancionar administrativamente a los responsables dado que los hechos ocurrieron hace más de veintiséis años y las acciones administrativas o disciplinarias pertinentes están prescritas.

221. Sobre la tercera recomendación, respecto de las medidas de no repetición, se señala que ya existen actualmente en el país, medidas legislativas y administrativas que establecen procedimientos específicos determinados en la Ley Orgánica de Movilidad Humana para sancionar las faltas migratorias y que, en el caso de las deportaciones, no impliquen privación de libertad. El procedimiento prevé la revisión de las decisiones administrativas ante instancias judiciales y la ley contempla el principio de no devolución.

222. En la cláusula décima del acuerdo se señala que: “[e]l Estado a través del Ministerio de Gobierno ha dado total cumplimiento a las recomendaciones realizadas en el Informe de Admisibilidad y Fondo No. 39/17 (...)”. Adicionalmente, mediante el acuerdo, los beneficiarios se comprometieron a: 1) desistir de continuar con el trámite del caso 11.464 ante la CIDH; 2) solicitar a la CIDH la publicación del Informe de Admisibilidad y Fondo No. 39/17, por cuanto el Estado ha dado cumplimiento a todas las recomendaciones dispuestas por la Comisión; 3) solicitar el no sometimiento del caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; 4) solicitar el archivo del proceso al amparo del artículo 42.1 del Reglamento de la CIDH; y 5) no presentar bajo los mismos hechos del caso, materia del acuerdo, acciones o quejas ante el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.

VIII. CONCLUSIONES FINALES

223. En vista del cumplimiento de las recomendaciones informado por las partes, el 24 de enero de 2020, la Comisión decidió no enviar el caso a la Corte Interamericana y proceder hacia la publicación del Informe de Admisibilidad y de Fondo, según lo establecido en el artículo 51 de la Convención Americana y 47 de su Reglamento.

224. El 24 de agosto y el 11 de septiembre de 2020 el Estado reiteró el cumplimiento, anexando el reporte de confirmación de la transacción de los fondos a la cuenta bancaria del señor Alberto Zalles Cueto, por concepto de reparación integral de las violaciones de derechos humanos, como víctima y beneficiario reconocido, así como el pago realizado a la señora Inés Amalia Pérez Quispe.

225. La Comisión valora los esfuerzos de las partes para llegar al Acuerdo de Cumplimiento, que el Estado haya dado cumplimiento a las recomendaciones y declara el cumplimiento total de las recomendaciones al Informe de Admisibilidad y Fondo No. 39/17.

226. En vista del cumplimiento total de las recomendaciones del informe preliminar, la Comisión considera que el asunto fue solucionado, por lo que no corresponde emitir el informe definitivo establecido en el artículo 47.1 de su Reglamento, sino proceder directamente hacia la publicación del Informe de Admisibilidad y Fondo.

IX. PUBLICACIÓN

227. En vista de lo anterior y de conformidad con los artículos 51.3 de la Convención Americana y 47.3 de su Reglamento, la CIDH decide hacer público el presente informe y su inclusión en el Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los treinta días del mes de noviembre de 2023. (Firmado): Esmeralda Arosemena de Troitiño, Primera Vicepresidenta; Roberta Clarke, Segunda Vicepresidenta; Julissa Mantilla Falcón; Stuardo Ralón Orellana y Carlos Bernal Pulido miembros de la Comisión.