

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 134
1 julio 2025
Original: español

INFORME No. 128/25
PETICIÓN 2113-16
INFORME DE ADMISIBILIDAD

FRANCISCO DANIEL ENDARA DAZA
ECUADOR

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 1º de julio de 2025.

Citar como: CIDH, Informe No. 128/25. Petición 2113-16. Admisibilidad.
Francisco Daniel Endara Daza. Ecuador. 1º de julio de 2025.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Francisco Daniel Endara Daza, Carlos Manosalvas Silva y Francisco Rubianes Morales ¹
Presunta víctima:	Francisco Daniel Endara Daza
Estado denunciado:	Ecuador
Derechos invocados:	8 (garantías judiciales), 9 (principio de Legalidad y de retroactividad), 13 (libertad de pensamiento y de expresión) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH

Presentación de la petición:	18 de octubre de 2016
Notificación de la petición al Estado:	10 de marzo de 2020
Primera respuesta del Estado:	13 de julio de 2021
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	9 de agosto de 2021, 28 de septiembre de 2021, 16 de agosto de 2022, 26 de agosto de 2022, 19 de septiembre de 2022 y 23 de enero de 2024
Observaciones adicionales del Estado:	27 de julio de 2023

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 28 de diciembre de 1977)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de no retroactividad), 13 (libertad de pensamiento y de expresión), 15 (libertad de reunión) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, el 6 de junio de 2006
Presentación dentro de plazo:	Sí

¹ El señor Francisco Rubianes Morales fue incluido como representante de Francisco Daniel Endara Daza tras la presentación de un escrito recibido el 31 de mayo de 2018.

V. POSICIÓN DE LAS PARTES

La parte peticionaria

1. La parte peticionaria alega la violación de su derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, principio de legalidad y de no retroactividad y garantías judiciales debido a la imposición de una condena penal al Sr. Francisco Daniel Endara Daza (en adelante también “la presunta víctima” o el “Sr. Endara”) por su participación en una protesta.

2. El 30 de septiembre de 2010 el Sr. Endara integró un grupo de cerca de 200 personas que se dirigieron al canal estatal “Ecuador TV: e ingresaron a sus instalaciones con el objetivo de protestar por la publicación del Decreto Presidencial de Excepción N° 488 en el cual se estableció que el Estado controlaría los medios de comunicación y permitiría únicamente a “Ecuador TV” comunicar sobre los hechos ocurridos tras el cese de labores de los miembros de la Policía Nacional. La parte peticionaria indica que en las instalaciones del canal dos personas tomaron la palabra y que él se limitó a aplaudir sus ideas y a calmar al resto de los manifestantes sin causar daños.

3. Como consecuencia de estos hechos, el 8 de marzo de 2014 el Tribunal Segundo de Garantías Penales de Pichincha condenó a la presunta víctima en primera instancia por el delito dispuesto en el artículo 158² del Código Penal de Ecuador de 1971³, vigente en septiembre de 2010. El 29 de mayo de 2014, tras la presentación de un recurso de apelación, la Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha revisó la sentencia; y si bien mantuvo la condena por el mismo delito, modificó el grado de participación de autor a cómplice, reduciendo su pena a dos años. Finalmente, el 23 de noviembre de 2015 la Corte Nacional de Justicia del Ecuador resolvió el recurso de casación interpuesto por la parte peticionaria y cambió el tipo penal por el que había sido inicialmente acusado, condenándolo a una pena de 18 meses por el delito de “paralización de los servicios públicos”, dispuesto en el artículo 346 del Código Orgánico Integral Penal⁴, publicado el 10 de febrero de 2014 (que sustituyó el Código Penal de 1971). El 7 de enero de 2016 la representación del Sr. Endara interpuso una acción extraordinaria de protección contra esta última sentencia, pero la Corte Constitucional la declaró inadmisibile el 17 de mayo de 2016 y no se pronunció sobre el fondo.

4. La parte peticionaria alega que el proceso penal tuvo como objetivo el silenciamiento de la presunta víctima y que durante todo el proceso sufrió una persecución mediática por parte del Estado que lo tildaba como “criminal” en diversos medios estatales. Esta situación lo llevó a abandonar su entorno familiar, social y su país. Basado en lo anterior, afirma que la condena penal vulneró sus derechos a la libertad de pensamiento y de expresión. Asimismo, alega que el Estado violó sus derechos a las garantías judiciales y al principio de legalidad y de retroactividad porque la Corte Nacional de Justicia lo condenó por un delito (art. 346 del Código Orgánico Integral Penal de 2014) distinto al delito que le había sido imputado en las investigaciones y en las instancias inferiores (art. 158 del Código Penal de 1971). En particular, alega que los verbos rectores de estos dos tipos penales son distintos entre sí, por lo que no procedería la modificación del tipo por el Poder Judicial. Por último, sostiene que la falta de análisis de la acción extraordinaria de protección interpuesta en contra de la condena vulneró su derecho a la protección judicial.

² La CIDH nota que ambas partes se refieren a este delito como “sabotaje y terrorismo”, aunque en el Código Penal no haya ninguna denominación específica.

³ Art. 158 - Será reprimido con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años y multa de ochenta y siete a ciento setenta y cinco dólares de los Estados Unidos de Norte América, el que fuera de los casos contemplados en este Código, destruya, deteriore, inutilice, interrumpa o paralice servicios públicos, instalaciones industriales o fabriles, centros comerciales, puertos, canales, embalses, minas, polvorines, vehículos o cualquier otro elemento de transporte, instalaciones públicas o privadas de energía eléctrica, de agua potable, gas u otras semejantes, o instalaciones de radio, teléfono, telégrafo, televisión o cualquier otro sistema de transmisión; depósitos de mercancías, de explosivos, de lubricantes, combustibles, materias primas destinadas a la producción o al consumo nacional, o cualquier otro tipo de abastecimiento semejante, con el propósito de producir alarma colectiva.

⁴ Art. 346 - Paralización de un servicio público. La persona que impida, entorpezca o paralice la normal prestación de un servicio público o se resista violentamente al restablecimiento del mismo; o, se tome por fuerza un edificio o instalación pública, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años.

El Estado ecuatoriano

5. El Estado, sostiene que la presente petición es inadmisible por extemporaneidad y por considerar que la parte peticionaria no había agotado los recursos internos. Además, alega que la petición no contiene hechos que caractericen una violación de los derechos consagrados en la Convención Americana.

6. En cuanto a la extemporaneidad, Ecuador alega que el plazo de seis meses dispuesto por el artículo 46.1.b) de la Convención Americana comenzaba a contar a partir de la sentencia de la Corte Nacional de Justicia, emitida el 23 de noviembre de 2015, y no de la resolución de la Corte Constitucional que declaró inadmisibles las acciones de protección. Según la Corte Constitucional, la acción extraordinaria se basaba en alegaciones de falta de aplicación o errónea aplicación de la ley interna, lo que no podría ser objeto de una acción extraordinaria (artículo 62.4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Jurisdiccional). De este modo, el Estado aduce que la acción extraordinaria fue presentada indebidamente, por lo que no debe ser considerada en el cálculo del plazo dispuesto en el artículo 46.1.b) de la Convención. Respecto a la falta de agotamiento de los recursos internos, el Estado sostiene que la parte peticionaria debería haber interpuesto una demanda administrativa por error judicial antes de acudir a la CIDH.

7. Finalmente, con relación a la falta de caracterización de los hechos, el Estado argumenta que la condena penal resultó de procesos que se tramitaron de acuerdo con la legislación vigente y respetando las garantías para el acusado; y que el cambio del tipo penal del art. 158 del Código Penal de 1971 al art. 346 del Código Orgánico Integral Penal de 2014 ocurrió para aplicar una regla más benéfica. El Estado destacó que el artículo 346 del Código Orgánico Integral Penal actual reproducía lo previsto en el art. 158 del Código Penal anterior; por lo tanto, la sanción penal aplicada no caracterizaría violación alguna a la Convención Americana. Para el Estado, la petición resulta de una mera inconformidad de la presunta víctima con la condena y la parte peticionaria solicita que la Comisión revise el contenido de fallos internos.

VI. ANALISIS DEL AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN DE LA PETICIÓN

Análisis de agotamiento de los recursos internos

8. Respecto al agotamiento de los recursos internos, el Estado plantea que la presunta víctima no interpuso la demanda administrativa contra el Estado por error judicial, recurso disponible en la legislación nacional. La presunta víctima, por su parte, afirma que conforme antecedentes de la CIDH dicho proceso no necesita ser agotado en el presente caso y que una demanda administrativa por error judicial no sería capaz de subsanar integralmente las violaciones de derechos humanos que atribuye al Estado.

9. A este respecto, la CIDH ha establecido que los recursos idóneos a agotar en casos en los que se alegan violaciones de las garantías procesales y otros derechos humanos en el curso de procesos penales son, por regla general, aquellos medios provistos por la legislación procesal nacional que permiten atacar, en el curso del propio proceso cuestionado, las actuaciones y decisiones adoptadas en su desarrollo; en particular los recursos judiciales ordinarios a los que haya lugar, o los extraordinarios si éstos fueron interpuestos por las alegadas víctimas de las violaciones de la libertad y las garantías procesales para hacer valer sus derechos, los cuales una vez agotados cumplen el requisito del artículo 46.1.a) de la Convención Americana⁵.

10. En el presente caso, la representación del Sr. Endara presentó distintos recursos ordinarios, como un recurso de apelación ante la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y un recurso de casación ante la Corte Nacional de Justicia del Ecuador. También interpuso como último recurso una acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional. Con lo cual, la CIDH concluye que la presunta víctima presentó y agotó

⁵ CIDH, Informe No. 168/17. Petición 1502-07. Admisibilidad. Miguel Ángel Morales Morales. Perú. 1 de diciembre de 2017, párr. 15.

recursos idóneos en la jurisdicción penal interna. Al contrario de lo que alega el Estado, en estas circunstancias no es necesario agotar una demanda administrativa por error judicial⁶.

11. Por ende, la CIDH advierte que la presunta víctima cumplió con el requisito del artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

Análisis del plazo de presentación

12. Asimismo, Ecuador cuestiona el cumplimiento de la regla de seis meses de plazo del artículo 46.1.b) de la Convención Americana. Según el Estado, dicho plazo debe ser contabilizado a partir de 23 de noviembre de 2015, fecha en que la Corte Nacional de Justicia desestimó el recurso casación presentado por la supuesta víctima. Ecuador argumenta que, frente a la inadmisibilidad de acción extraordinaria de protección ante la Corte Constitucional, se demuestra que dicho recurso fue presentado de forma indebida y que no debe ser considerado para el plazo del artículo 46.1.b). A su vez, la presunta víctima afirma que la acción extraordinaria ofrecía la posibilidad de analizar y reparar las violaciones a sus derechos humanos en el juicio penal.

13. La Comisión advierte que el recurso extraordinario de protección, por su propia naturaleza, es un recurso de naturaleza extraordinaria. En sus antecedentes, a los efectos de analizar el artículo 46.1.b) de la Convención Americana, la CIDH ha considerado que, para tomar en cuenta la presentación de un recurso de naturaleza extraordinaria, se debe atender a si la interposición fue irrazonable o temeraria⁷.

14. En el presente caso, la presunta víctima interpuso una acción extraordinaria de protección alegando violaciones al debido proceso y solicitó su admisión para anular la condena penal. Argumentó que hubo un cambio de tipo penal entre la primera instancia y la decisión de la Corte Nacional de Justicia, y que no se comprobó adecuadamente la tipicidad de su conducta. La acción fue presentada bajo el artículo 94 de la Constitución, que permitiría este recurso frente a sentencias definitivas que vulneren derechos constitucionales. No obstante, la Corte Constitucional concluyó que la demanda se refería únicamente a un alegado error de aplicación legal, y por ello no cumplía con los requisitos del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.

15. La CIDH observa que, en el presente caso, tal como ha indicado en casos anteriores en los que el Estado de Ecuador presentó un cuestionamiento similar⁸, si bien la Corte Constitucional rechazó la acción extraordinaria como inadmisibile, su decisión implicó un estudio al menos *prima facie* de la cuestión jurídica planteada, y no se observa que se haya rechazado por incumplimiento de alguna formalidad básica o que haya sido desechada *in limine*. Asimismo, la presunta víctima interpuso la acción extraordinaria el 7 de enero de 2016, cerca de un mes después de que la Corte Nacional de Justicia desestimara su decisión final sobre la condena penal.

16. Finalmente, la CIDH destaca que, en un caso en que se alegaron violaciones al derecho a la libertad de expresión, garantías judiciales y otros derechos humanos a raíz de una condena penal, el propio Estado de Ecuador planteó la falta de agotamiento de los recursos internos porque la víctima de ese caso no había interpuesto una acción extraordinaria de protección, entendiendo a tal acción como válida para ser interpuesta⁹. En consecuencia, la CIDH no observa que la acción extraordinaria haya sido presentada de manera temeraria o manifiestamente improcedente, sino con la expectativa legítima de obtener un resultado favorable.

⁶ CIDH, Informe No. 346/20, Petición 1801-10, Admisibilidad, Emilio Palacio Urrutia, Ecuador, 23 de noviembre de 2020, párr. 16. En este informe la CIDH rechazó este planteamiento del Estado ecuatoriano en un caso similar en este punto.

⁷ CIDH, Informe No. 27/16, Petición 30-04, Inadmisibilidad, Luis Alexsander Santillán Hermoza, Perú, 15 de abril de 2016, párrs. 25 y 26.

⁸ CIDH, Informe No. 128/22, Petición 2170-15, Admisibilidad, Hernán Arturo Rueda Mosquera, Ecuador, 6 de junio de 2022, párr. 23.

⁹ CIDH, Informe No. 346/20, Petición 1801-10, Admisibilidad, Emilio Palacio Urrutia, Ecuador, 23 de noviembre de 2020, párr. 16.

17. Por lo expuesto, la CIDH concluye que puede considerarse a la decisión del 17 de mayo de 2016 como “la decisión definitiva” en los términos del artículo 46.1.b) de la Convención, a efecto de contabilizar el plazo de los seis meses. Por ende, si la petición fue presentada el 18 de octubre de 2016, fue interpuesta dentro del plazo establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

18. La parte peticionaria ha expuesto distintas razones por las cuales considera que la condena penal de la presunta víctima ha sido lesiva a su derecho a la libertad de expresión, al principio de legalidad y no retroactividad, a las garantías judiciales y protección judicial. En ese sentido, la CIDH observa que, como consecuencia de este procesamiento y condena penales, la presunta víctima fue efectivamente condenada a una pena privativa de libertad de 18 meses de cárcel, por motivos de hecho y de derecho que deben ser examinados en cuanto a su concordancia con los postulados de la Convención Americana. A la vez, el Estado ha argumentado que nunca se modificó el tipo penal de forma arbitraria, sino que el cambio se debió a la aplicación del principio de favorabilidad penal. Ecuador concluye que en la petición no se identifica ningún tipo de violación a la Convención Americana y que la parte peticionaria acude al Sistema Interamericano de Derechos Humanos por no estar conforme con el resultado de las sentencias a nivel interno.

19. En primer lugar, la Comisión reitera que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la CIDH debe realizar en esta etapa una evaluación *prima facie* para definir si la petición identifica el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación sobre la caracterización de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden constituir violaciones de derechos, según lo estipulado en el artículo 47.b) de la Convención Americana o si la petición es “manifiestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al 47.c) de la Convención Americana.

20. A la vez, la Comisión recalca que los instrumentos jurídicos correspondientes no exigen a la parte peticionaria identificar los derechos específicos que se alegan violados por parte del Estado en un asunto sometido a la Comisión, aunque los peticionarios pueden hacerlo. Compete a la Comisión, con base en la jurisprudencia del sistema, determinar en sus informes de admisibilidad qué disposición de los instrumentos interamericanos relevantes es aplicable y podría establecerse su violación si los hechos alegados son probados mediante elementos suficientes¹⁰. Dado que tales sanciones se aplicaron debido a la participación de la presunta víctima en una alegada protesta, se debe también examinar si los efectos de esas decisiones pueden constituir una afectación, más allá del derecho a la libertad de expresión, al derecho a la libertad de reunión¹¹.

21. Respecto al argumento del Estado de que la petición demostraría mera inconformidad de la presunta víctima con la condena interna, la Comisión reitera que al admitir una petición no pretende suplantar la competencia de las autoridades judiciales domésticas. En efecto, dentro del marco de su mandato, la CIDH sí es competente para declarar admisible una petición y fallar sobre el fondo cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana. Por lo tanto, el hecho que la presunta víctima alegue ser inocente o solicite a la CIDH que revise las pruebas presentadas en los procesos judiciales internos no implica *per se* que la petición sea inadmisible o que la Comisión no sea competente para pronunciarse respecto de aquella. Esto, dado que el análisis realizado por la Comisión se centra en si, en el marco del proceso penal, se respetaron las garantías al debido proceso y a la protección judicial establecidas en la Convención Americana u otros instrumentos aplicables. Es decir, este análisis es objetivo, y se efectúa a la luz de los estándares y normas pertinentes del derecho internacional de los derechos

¹⁰ CIDH, Informe No. 143/22, Petición 1350-13, Admisibilidad, Luis Guillermo Catalán Arriagada, Chile, 27 de junio de 2022, párr. 18.

¹¹ Sobre lo anterior: CIDH, Informe No. 100/24, Petición 1560-14, Admisibilidad, David Efraín Castro Montalvo y otros. Ecuador, 1º de julio de 2024, párr. 20.

humanos, y como tal abarca la actuación de cualquier autoridad pública, incluidos los y las operadoras de justicia¹².

22. La Comisión resalta precedentes en casos similares en que ha evaluado la criminalización de personas que han participado en protestas en Ecuador¹³. En particular, en su reciente Informe No. 76/24, la CIDH declaró admisible un caso en el que las presuntas víctimas habrían sido procesadas penalmente por su supuesta participación en un movimiento que, según se alega en el expediente, ingresó a las instalaciones de un edificio gubernamental en Ecuador el 30 de septiembre de 2010. En esa ocasión, los líderes del movimiento habrían leído una declaración ante la prensa desde el interior del edificio.

23. Ahora bien, la Comisión también advierte que los hechos del presente caso se enmarcan en el contexto del “movimiento de 30-S”¹⁴. En la fecha del 30 de septiembre, “agentes de la policía se amotinaron en algunos cuarteles del país”¹⁵; y la CIDH hizo “un llamado urgente a estos sectores a deponer su actitud, a respetar en forma irrestricta el Estado de derecho y a adaptar inmediatamente su conducta de acuerdo con el principio de sujeción al poder civil”¹⁶. En su informe anual de 2010, la Relatoría Especial para Libertad de Expresión de la CIDH registró información recibida sobre “*actos de agresión contra trabajadores de los medios de comunicación que habrían sido cometidos durante los graves hechos de violencia*”¹⁷ el 30 de septiembre. Igualmente observó la declaración de un Estado de emergencia con la orden de que “*emisoras de radio y televisión*” suspendan “*sus transmisiones ordinarias*” y se enlacen “*a la señal oficial*”¹⁸. Además, la Corte IDH expresó en la sentencia del Caso Palacio Urrutia vs. Ecuador, que: “*los hechos ocurridos el 30 de septiembre de 2010 generaron un notorio interés público, provocando diversas interpretaciones y reacciones en la opinión pública en Ecuador*”¹⁹.

24. En atención a estas consideraciones, y luego de analizar la información aportada por las partes, la Comisión concluye que los hechos denunciados no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo, pues, de corroborarse, podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y retroactividad), 13 (libertad de pensamiento y expresión), 15 (libertad de reunión) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) en perjuicio de la presunta víctima en los términos del presente informe.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 9, 13, 15 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos humanos, en concordancia con sus artículos 1.1; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

¹² CIDH, Informe No. 74/24, Petición 278-14, Admisibilidad. Pedro Abelardo Sandoval Sánchez, Perú. 20 de mayo de 2024, parr. 22.

¹³ CIDH, Informe No. 100/24, Petición 1560-14, Admisibilidad. David Efraín Castro Montalvo y otros, Ecuador, 1º de julio de 2024; Informe No. 76/24, Petición 581-14, Admisibilidad, Edgar Paúl Jácome Segovia y otros, Ecuador, 31 de mayo de 2024.

¹⁴ CIDH, Informe No. 76/24, Petición 581-14, Admisibilidad, Edgar Paúl Jácome Segovia y otros, Ecuador, 31 de mayo de 2024.

¹⁵ CIDH, 30 de septiembre de 2010. Comunicado de Prensa 99/10, CIDH condena cualquier intento de alterar el orden democrático en Ecuador.

¹⁶ CIDH, 30 de septiembre de 2010, Comunicado de Prensa 99/10, CIDH condena cualquier intento de alterar el orden democrático en Ecuador.

¹⁷ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual de la Relatoría Especial para Libertad de Expresión 2010, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5, 7 de marzo de 2011, párr. 200.

¹⁸ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual de la Relatoría Especial para Libertad de Expresión 2010, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5, 7 de marzo de 2011, párr. 201.

¹⁹ Corte IDH, Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de noviembre de 2021, Serie C, no. 446, parr. 56.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al primer día del mes de julio de 2025. (Firmado): José Luis Caballero Ochoa, Presidente; Andrea Pochak, Primera Vicepresidenta; Edgar Stuardo Ralón Orellana y Carlos Bernal Pulido, miembros de la Comisión.