

**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
RESOLUCIÓN 56/2023**

Medidas Cautelares No. 711-23  
Luis Esteban Chonillo Breilh y núcleo familiar respecto de Ecuador  
6 de octubre de 2023  
Original: Español

**I. INTRODUCCIÓN**

1. El 6 de septiembre de 2023, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares presentada por Verónica Serrano Tama (“la parte solicitante” o “los solicitantes”), instando a la Comisión que requiera al Estado de Ecuador (“el Estado” o “Ecuador”) la adopción de las medidas necesarias para proteger los derechos de Luis Esteban Chonillo Breilh, alcalde de Durán, su esposa Silvia Cristina Córdova Arteaga e hijo (“los propuestos beneficiarios”). Según la solicitud, los propuestos beneficiarios se encuentran en una situación de riesgo con motivo del desempeño del señor Chonillo como alcalde del municipio de Durán, en la provincia del Guayas, Ecuador.

2. En los términos del artículo 25.5 de su Reglamento, la CIDH solicitó información al Estado el 11 de septiembre y recibió la respuesta el día 16 de septiembre de 2023. La parte solicitante presentó información adicional el 21 y 27 de septiembre de 2023.

3. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho aportadas por las partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que los propuestos beneficiarios se encuentran en una situación de gravedad y urgencia, puesto que su derecho a la vida y la integridad personal está en riesgo de daño irreparable. Por consiguiente, se solicita a Ecuador que: a) adopte las medidas necesarias para preservar la vida y e integridad personal del señor Luis Esteban Chonillo Breilh, su esposa Silvia Cristina Córdova Arteaga e hijo; b) concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y c) informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a la adopción de las presentes medidas cautelares y así evitar su repetición.

**II. RESUMEN DE LOS HECHOS Y ARGUMENTOS**

**A. Información aportada por la parte solicitante**

4. El propuesto beneficiario habría sido candidato a la alcaldía de Durán en las elecciones seccionales de 2019. Posteriormente, se habría desempeñado como gobernador de la provincia del Guayas en el periodo 2020-2021. En su mandato como gobernador, lideró distintos operativos para combatir la clandestinidad y enfrentó los primeros amotinamientos que se produjeron en los Centros de Rehabilitación Social (CRS) en febrero de 2021. El 2022, inició su campaña nuevamente para la alcaldía de Durán en las elecciones seccionales del 2023. Como candidato, el señor Chonillo solicitó en repetidas ocasiones al Estado protección por parte de la fuerza pública y la realización de un estudio de análisis de riesgo, dada la complejidad y al historial de muertes violentas existente en el territorio de Durán.

5. Según la solicitud, el primer estudio de análisis de riesgo fue realizado después de su elección como alcalde de Durán. En esa oportunidad, le asignaron dos policías del Grupo de Operaciones Especiales como agentes de reacción inmediata. Se alegó que no se proporcionó un relevo adecuado.

6. El 15 de mayo de 2023, en su primer día de gestión como alcalde de Durán, el señor Chonillo sufrió un atentado cuando se dirigía a las instalaciones municipales para iniciar sus labores y posteriormente asistir a la sesión inaugural del Concejo Municipal. Según fue informado, tres carros emboscaron a su vehículo a 500 metros de su destino con utilización de armamento de alto calibre. Al respecto, la solicitud indicó que se presentaron detonaciones de fusiles en ráfaga hacia el vehículo de seguridad que le acompañaba, con fines de neutralizarlo. Seguidamente, entre gritos de que “nos están disparando” y “acelera”, el propuesto beneficiario y su asistente decidieron agacharse. Segundos más tarde se escuchó a la asistente decir que sufrió un disparo. Mientras se producían los disparos, el conductor decidió acelerar en una recta de aproximadamente 400 o 500 metros, cuando se estrelló en un camión que seguía en sentido contrario. Luego de la coalición, se continuaron escuchando los disparos. El propuesto beneficiario, su asesor y su asistente herida habrían logrado correr y esconderse hasta ser rescatados. Este atentado resultó en tres víctimas mortales, incluyendo dos policías – que eran parte de su esquema de seguridad - y una víctima colateral, así como más de cinco heridos. Se presentaron denuncias ante la Fiscalía General del Estado. Se alegó ausencia de avances en las investigaciones.

7. El mismo día del atentado, el propuesto beneficiario y su familia decidieron abandonar el país para garantizar su seguridad. En ese momento, el Grupo de Intervención y Rescate asignó una escolta para su traslado al aeropuerto. El 21 de septiembre de 2023, la solicitud agregó que los familiares del propuesto beneficiario siguen en los Estados Unidos por miedo de represalias. El señor Chonillo viajaría a Ecuador de forma intermitente para cumplir sus funciones como alcalde de Durán. La solicitud adjuntó un comunicado de prensa con una entrevista concedida por el propuesto beneficiario el 25 de septiembre de 2023. Se indicó que, tras el atentado, 50% de las personas que estaban en la lista para ocupar los distintos cargos para directores renunció o no aceptó el cargo, lo que impactó los planes de gestión del propuesto beneficiario.

8. La solicitud informó que el propuesto beneficiario solicitó medidas de protección ante las siguientes entidades: i. solicitud de resguardo policial dirigida al ministro del Interior (29 de agosto de 2022, 25 de noviembre de 2022 y 10 de marzo de 2023); ii. solicitud de resguardo y análisis de riesgo dirigida al comandante General de la Policía Nacional (29 de agosto de 2022, 25 de noviembre de 2022 y 10 de marzo de 2023); iii. oficio solicitando el resultado del estudio de análisis de riesgo dirigida al comandante de la Policía Nacional (13 de junio de 2023); iv. oficio solicitando el resultado del estudio de análisis de riesgo dirigida al ministro del Interior; v. solicitud de análisis de riesgo a las dependencias municipales dirigida al ministro del Interior (29 de junio de 2023); vi. solicitud de análisis de riesgo a las dependencias municipales dirigida al comandante de la Policía Nacional (29 de junio de 2023).

9. Dos semanas después del atentado se realizó un estudio de análisis de riesgo que determinó que el grado de riesgo del propuesto beneficiario era del 94%. Según fue indicado, este índice es el más alto del país. Se recomendó asignar de forma permanente al menos dos equipos tácticos de reacción en el perímetro y dos agentes adicionales para reacción inmediata. Según lo indicado por los solicitantes, los niveles de seguridad proporcionados son insuficientes y no se ajustan a las recomendaciones específicas de dicho análisis. Se informó que el propuesto beneficiario contaría con los siguientes esquemas de protección: acompañamiento de unidades tácticas en los traslados; un patrullero y dos policías del eje preventivo por las noches. Al respecto, se alegó que en algunas ocasiones uno de ellos se queda sin arma de dotación, lo que aumentaría su grado de vulnerabilidad. Debido a ello, el propuesto beneficiario sufre restricciones severas de movilidad y no puede pernoctar más de dos días en el mismo lugar. Se agregó que los costos de alojamiento son pagados por el propuesto beneficiario y que tuvo que contratar un resguardo privado. Como medidas adicionales de seguridad, se indicó que el propuesto beneficiario tuvo que cambiar su teléfono celular en reiteradas ocasiones y se encuentra alejado de su familia, teniendo en cuenta que las amenazas se vuelven cada vez más fuertes y que no cuenta con garantías para su vida e integridad.

10. La solicitud resaltó que el propuesto beneficiario enfrenta desafíos para administrar la ciudad con el esquema de seguridad ofrecido. En ese sentido, indicó que las veces que él ha acudido a recorrer las instalaciones, la policía le ha sugerido la retirada por haber personas y vehículos sospechosos que se ponen en

formación. Se indicó que las reuniones con directores y concejales deben ser con total hermetismo dado que también han sido amenazados por ser parte de la administración.

11. La solicitud indicó que el atentado al propuesto beneficiario no fue un evento aislado ni el único practicado contra la administración municipal. Asimismo, se indicó que ya han ocurrido 8 atentados directos a las instalaciones, diversas amenazas y 2 funcionarios de alto rango han sido asesinados:

- i. el 23 de junio de 2023, en el parque automotor de la sede municipal de Durán, 2 sujetos encapuchados dejaron 3 dispositivos denominados C4 de alto impacto;
- ii. el 10 de julio de 2023, hubo una amenaza de bomba en los exteriores de la empresa pública de agua potable EMAPAD;
- iii. el 25 de julio de 2023, hubo una amenaza de bomba en los exteriores del centro municipal para la atención a personas con discapacidad CEMATID;
- iv. el 3 de agosto de 2023, el director de Planeamiento y Ordenamiento Territorial fue asesinado;
- v. el 17 de agosto de 2023, hubo un atentado en contra de las oficinas de matriculación vehicular;
- vi. el 7 de septiembre de 2023, el concejal Bolívar Vera fue secuestrado en la ciudad de Durán;
- vii. el 8 de septiembre de 2023, el concejal Bolívar Vera fue encontrado sin vida en la ciudad de Salitre;
- viii. el 26 de septiembre de 2023, 3 motos con personas armadas intentaron asesinar a la gerente del registro de la propiedad de Durán.

12. En sus consideraciones del 17 y 21 de septiembre de 2023, la parte solicitante indicó que, pese a los eventos ocurridos, la seguridad del propuesto beneficiario no ha sido reforzada y que la situación en el cantón de Durán ha sufrido un deterioro en las últimas semanas. En ese contexto, la solicitud resaltó la falta de aumento en el número efectivo de policiales en Durán y la carencia de recursos humanos y materiales, lo que pondría a los propuestos beneficiarios en situación de extrema vulnerabilidad. Se adjuntó comunicado de prensa del 26 de septiembre de 2023 indicando que el Ministerio de Educación estableció la modalidad a distancia en 6 instituciones hasta el 2 de octubre de 2023. El propuesto beneficiario reiteró la ampliación a otras escuelas, para garantizar la seguridad de los estudiantes, teniendo en cuenta la evaluación y monitoreo constante en el cantón de Durán.

13. En lo que se refiere al concejal Bolívar Vera, la solicitud mencionó que este asesinato se enmarca en el contexto de constantes ataques dirigidos a funcionarios municipales del cantón de Durán. En respuesta a estos acontecimientos, el propuesto beneficiario emitió un informe público en el cual expresó su indignación ante la pérdida del concejal. Asimismo, se publicó un comunicado de prensa el 26 de septiembre de 2023 en el cual el propuesto beneficiario denuncia el ataque a la gerente de registro de Durán. El alcalde Chonillo también compartió su frustración respecto a las numerosas ocasiones en las que había solicitado protección y seguridad para los funcionarios municipales al gobierno central, las que no habrían sido atendidas. Además, subrayó que, a pesar de estos y la declaración de estado de excepción en la zona, el secuestro y asesinato del concejal Bolívar Vera ocurrieron a plena luz del día, lo que pondría de manifiesto la ineficacia de las medidas implementadas hasta el momento por parte del Estado.

14. En ese contexto, la solicitud indicó que, pese la decisión de mantener su familia fuera del país desde, las amenazas persistirían por medio de mensajes intimidatorios enviadas de manera directa por intermedio de funcionarios municipales de Durán. Debido a ello, la situación económica y emocional de la familia del señor Chonillo se estaría deteriorando.

15. La solicitud manifestó inconformismo con la manutención del comandante de la policía encargado del cantón de Durán en el cargo. Se alegó sospechas de vinculación con el crimen organizado. Debido a esa situación, la solicitud resalta ser necesaria la intervención de las Fuerzas Armadas, en particular de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, para asumir el control de la seguridad del alcalde Chonillo y garantizar su integridad, ya que la confiabilidad de la Policía Nacional se ha visto comprometida.

## **B. Información aportada por el Estado**

16. En sus consideraciones, el Estado informó las acciones adoptadas en relación con los hechos alegados. En primer lugar, presentó las actividades dirigidas a prevenir y neutralizar la probabilidad de ocurrencia de riesgos y vulnerabilidades de las autoridades estatales. En segundo lugar, indicó las acciones específicas adoptadas en relación con la situación particular del propuesto beneficiario. Finalmente, el Estado tomó nota de la preocupación de la CIDH sobre el presente asunto y reafirma al Sistema Interamericano de Derechos Humanos su compromiso en la protección de los derechos humanos

17. Al respecto, el Estado indicó haber publicado el 21 de diciembre de 2018 el “Reglamento que norma las actividades de protección pública que desempeña la Policía Nacional en cumplimiento de su misión y quehacer fundamental”, con fines de regular adecuadamente las funciones de la Policía Nacional, dirigidas a prevenir y neutralizar la probabilidad de la ocurrencia de riesgos y vulnerabilidades a la vida y seguridad integral de las máximas autoridades, servidores públicos, exfuncionarios públicos, cuerpo diplomático y organismos internacionales. Referida norma determina que son sujetos de seguridad individual, las principales autoridades de los distintos órganos del Estado y, además, otras personas debido a su perfil y análisis de riesgo, por la función o calidad que ostentan. Asimismo, indicó que el dispositivo de protección y seguridad se definirá en base al análisis de riesgo, lo que permitirá establecer el numérico de personal policial que brindará seguridad y protección. Al respecto, el Estado presentó una tabla de niveles de seguridad.

18. Seguidamente, el Estado indicó que, el 24 de julio de 2023, el presidente de la República del Ecuador emitió el Decreto Ejecutivo 823 por el cual declaró el estado de excepción por “grave conmoción interna en todos los centros de privación de libertad que integran el Sistema de Rehabilitación Social a nivel nacional”. El Decreto señala que, durante el 22 y 23 de julio de 2023, se reportaron hechos violentos en distintos centros de rehabilitación social del país. Las medidas extraordinarias dispuestas en el marco de este estado de excepción con vigencia de sesenta días, esto es, hasta el 21 de septiembre de 2023, eran las siguientes: i. intervención de las Fuerzas Armadas al interior de los centros de privación de libertad, cuyas actuaciones serán excepcionales, temporales, subsidiarias y exclusivas ante situaciones graves de alteraciones del orden; ii. la movilización en todo el territorio nacional de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, para reforzar y restablecer el orden y control interno de todos los centros de privación de libertad; y iii. se suspendió el derecho a la inviolabilidad de correspondencia y la libertad de reunión de las personas privadas de libertad de todos los centros de privación de libertad.

19. Posteriormente, el 10 de agosto de 2023, el presidente de la República del Ecuador emitió el Decreto Ejecutivo 841, mediante el cual, declaró el estado de excepción en todo el territorio nacional por grave conmoción interna y, en la misma fecha, emitió el Decreto Ejecutivo 843 que determinó que estado de excepción tendrá vigencia hasta el 8 de octubre de 2023. Las principales medidas son: i. la movilización en todo el territorio nacional de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; y ii. la suspensión del derecho a la inviolabilidad de domicilio e inviolabilidad de correspondencia, única y exclusivamente para fiscalizar armas y explosivos, desactivar amenazas en curso, prevenir posibles atentados y actos violentos, e impedir la propagación de acciones violentas.

20. En lo que se refiere a los hechos alegados en la solicitud, el Estado alegó que el Ministerio del Interior y la Policía Nacional han dispuesto una serie de acciones especiales para salvaguardar la integridad y vida del propuesto beneficiario. En primer lugar, el Estado informó que ha brindado medidas de protección al propuesto beneficiario desde diciembre de 2020, cuando se desempeñaba como Gobernador de la Provincia de Guayas:

- i. El 18 de diciembre de 2020, la Unidad Nacional de Seguridad y Protección remitió oficio en el cual se anexó informe de análisis de riesgo del 17 de diciembre de 2020. El referido informe recomendó asignar a 3 servidores policiales como seguridad inmediata, y, además, el desarrollo de medidas preventivas de seguridad (patrullajes en el sector del domicilio del señor Chonillo Breilh, y de

verificación de activación del botón de seguridad y alerta);

- ii. El 21 de diciembre de 2020, se registró la aprobación de dichas medidas especiales;
- iii. El 5 de abril de 2023, la Dirección Nacional de Seguridad y Protección de la Policía Nacional remitió oficio en el cual anexó el Informe de Análisis de Riesgo, de fecha 14 de abril de 2023, cuantificando un nivel de riesgo “medio”, en el cual se designó a dos servidores policiales que tengan conocimiento en seguridad y protección, o a su vez pertenezcan o hayan pertenecido a Unidades Tácticas de la Policía Nacional, como seguridad inmediata del propuesto beneficiario.

21. En segundo lugar, el Estado detalló las medidas específicas otorgadas en el ejercicio de su cargo como alcalde:

- i. El 27 de mayo de 2023, la Unidad Nacional de Seguridad y Protección remitió informe referente al refuerzo del dispositivo de seguridad del señor Luis Chonillo, en el cual se asignó un equipo táctico de la Policía Nacional como seguridad temporal para el señor Chonillo, hasta la realización del análisis de riesgo personal;
- ii. El 5 de junio de 2023, la Unidad Nacional de Seguridad y Protección remitió el análisis de riesgo que recomendó a la Dirección Nacional de Operaciones Especiales y Servicios Especializados de la Policía Nacional designar dos equipos tácticos como seguridad inmediata del señor alcalde del cantón Durán, por el lapso de 6 meses, a fin de garantizar su integridad física y mitigar posibles factores de riesgo. El equipo policial asignado se conformó con 8 servidores policiales, pero además se dispuso medidas preventivas de seguridad como patrullajes en el domicilio del alcalde, y la instalación de los equipos de alertas-botón de seguridad;
- iii. El 8 de junio de 2023, se aprobaron las recomendaciones de análisis de riesgo personal efectuado al señor Luis Chonillo arriba relacionadas (véase ítem ii);
- iv. El 4 de agosto de 2023, la Unidad Nacional de Seguridad y Protección remitió informe en el que se recomienda: disponer a la Dirección Nacional de Seguridad y Protección; y designar dos servidores policiales técnico operativos hasta la actualización del análisis de riesgo personal.

22. El Estado indicó las medidas adoptadas para protección del territorio del distrito policial Durán Z8, en donde se encuentra el propuesto beneficiario:

- i. Ejecución del memorando del 11 de junio de 2023, emitido por la jefa Policial del Circuito Abel Gilbert (S), en el que consta que el personal policial desarrolló patrullajes preventivos constantes en el Municipio de Durán, durante el lapso de 6 meses, manteniendo acercamiento directo con el propuesto beneficiario y con su familia;
- ii. Aplicación del memorando del 13 de junio de 2023, que dispuso a la jefa Policial del Circuito Panorama (circuito policial articulado al Cantón Durán) se desarrollen patrullajes preventivos constantes durante el lapso de 6 meses, manteniendo acercamiento directo con el funcionario público bajo protección, y su familia. De forma similar a la disposición anterior, se activó el sistema de botón de alerta y alarma temprana a través de una coordinación técnica de la Policía Comunitaria;
- iii. Cumplimiento del memorando, del 4 de agosto del 2023, firmado electrónicamente por el Comandante de la Zona 8, que se dispuso que una unidad policial (UMAC del distrito Durán), haga punto de martillo<sup>1</sup> dentro del horario administrativo (07h00 a 18h30), con la finalidad de prevenir actos violentos en contra de las personas y medios logísticos;
- iv. Constancia de visitas de seguridad a la Biblioteca Municipal, Cancha de la Ferroviaria y Estadio Sandiford;
- v. Implementación de operativos preventivos al interior y exterior del Municipio, y registro de puntos de alerta en dependencias específicas del Municipio de Durán.

<sup>1</sup> Según escrito del Estado, la expresión punto de martillo se refiere a la ubicación logística de prevención y alerta que la Policía Nacional dispone respecto a vehículos y personal policial.

23. Respecto de las investigaciones, el Estado indicó la existencia de una denuncia ingresada el 16 de mayo de 2023 ante la Fiscalía General del Estado. El expediente fiscal está conformado por 7 cuerpos, 26 impulsos fiscales y aproximadamente 107 diligencias investigativas iniciales, tales como toma de versiones y el recabar informes investigativos a través de los órganos técnicos auxiliares de la Fiscalía. Se alegó que el expediente es reservado y que cuenta con implementación de operativos preventivos al interior y exterior del Municipio, y registro de puntos de alerta en dependencias específicas del Municipio de Durán.

24. Finalmente, en cuanto a las acciones específicas solicitadas por el propuesto beneficiario de que su seguridad la opere personal de las Fuerzas Armadas, el Estado indicó que la ejecución de las acciones y/o medidas de seguridad y protección solicitadas, son inherentes a la misión que le corresponde de manera exclusiva a la Policía Nacional de acuerdo a la Constitución de la República del Ecuador, por lo que a las Fuerzas Armadas no le corresponde ejecutar acción militar alguna para reforzar su seguridad.

### III. ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD

25. El mecanismo de medidas cautelares forma parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, con base en el artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH. Asimismo, el mecanismo de medidas cautelares se encuentra descrito en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión, conforme el cual la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable.

26. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno tutelar y otro cautelar<sup>2</sup>. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos<sup>3</sup>. Para ello, se debe hacer una valoración del problema planteado, la efectividad de las acciones estatales frente a la situación descrita y el grado de desprotección en que quedarían las personas sobre quienes se solicitan medidas en caso de que éstas no sean adoptadas<sup>4</sup>. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras está siendo considerada por la CIDH. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el Sistema Interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inócua o desvirtuar el efecto útil (*effetto utile*) de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario,

<sup>2</sup> Ver al respecto: Corte IDH. Caso del Centro Penitenciario Región Capital Yare I y Yare II (Cárcel de Yare). Solicitud de Medidas Provisionales presentada por la CIDH respecto de la República Bolivariana de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de marzo de 2006, considerando 5; Corte IDH. Caso Carpio Nicolle y otros vs. Guatemala. Medidas provisionales. Resolución de 6 de julio de 2009, considerando 16.

<sup>3</sup> Ver al respecto: Corte IDH. Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008, considerando 8; Corte IDH. Caso Bámaca Velásquez. Medidas provisionales respecto de Guatemala. Resolución de la Corte de 27 de enero de 2009, considerando 45; Corte IDH. Asunto Fernández Ortega y otros. Medidas Provisionales respecto de México. Resolución de la Corte de 30 de abril de 2009, considerando 5; Corte IDH. Asunto Milagro Sala. Solicitud de Medidas Provisionales respecto de Argentina. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2017, considerando 5.

<sup>4</sup> Ver al respecto: Corte IDH. Asunto Milagro Sala. Solicitud de Medidas Provisionales respecto de Argentina. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2017, considerando 5; Corte IDH. Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008, considerando 9; Corte IDH. Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2017, considerando 6.

cumplir con las reparaciones ordenadas<sup>5</sup>. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a. La “gravedad de la situación” implica el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b. La “urgencia de la situación” se determina por medio de la información aportada, indicando el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar; y,
- c. El “daño irreparable” consiste en la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

27. Como cuestión preliminar, la Comisión aclara que, de conformidad con el numeral 8vo del artículo 25 de su Reglamento, a través del mecanismo de medidas cautelares no corresponde determinar si existe responsabilidad internacional del Estado de Ecuador en relación con los hechos alegados ni determinar responsabilidades individuales.

28. En el análisis de los requisitos establecidos en el artículo 25 del Reglamento, la Comisión únicamente está llamada a determinar si existe una situación de gravedad y urgencia de daño irreparable a los derechos humanos de los propuestos beneficiarios. En el análisis de los mencionados requisitos, la Comisión reitera que los hechos que motivan una solicitud de medidas cautelares no requieren estar plenamente comprobados. La información proporcionada, a efectos de identificar una situación de gravedad y urgencia, debe ser apreciada desde un estándar *prima facie*<sup>6</sup>.

29. Al analizar la situación presentada, la Comisión considera relevante entender los hechos alegados en el contexto en el que se insertan. La Comisión viene monitoreando el aumento de la violencia política en Ecuador, que se enmarca en un contexto de grave deterioro de la seguridad ciudadana, relacionado con el accionar del crimen organizado<sup>7</sup>. Al respecto, la CIDH destacó que los indicadores de seguridad reflejan que, durante el primer semestre del presente año, se han registrado al menos 3.513 homicidios en el país, lo que representaría un aumento del 58% respecto del mismo período en 2022<sup>8</sup>. En reacción a la violencia, la CIDH tomó nota de que el Estado declaró estados de excepción, los cuales fueron objeto de control por parte de la Corte Constitucional. Entre las medidas ordenadas por los decretos se habilitó operaciones conjuntas de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional<sup>9</sup>.

30. El 11 de agosto de 2023, la Comisión condenó los graves hechos de violencia registrados en el contexto de las elecciones generales de Ecuador, que representan un ataque contra la propia democracia y el Estado de Derecho<sup>10</sup>. En particular, la Comisión se manifestó sobre el ataque armado ocurrido en contra del

<sup>5</sup> Ver al respecto: Corte IDH. Asunto Milagro Sala. Solicitud de Medidas Provisionales respecto de Argentina. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2017, considerando 5; Corte IDH. Asunto del Internado Judicial Capital El Rodeo I y El Rodeo II. Medidas Provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte de 8 de febrero de 2008, considerando 9; Corte IDH. Asunto del Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de febrero de 2017, considerando 6.

<sup>6</sup> Ver al respecto: Corte IDH. Asunto Pobladores de las Comunidades del Pueblo Indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte respecto de Nicaragua. Ampliación de Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de agosto de 2018, considerando 13; Corte IDH. Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el “Complexo do Tatuapé” de la Fundação CASA. Solicitud de ampliación de medidas provisionales. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006, considerando 23.

<sup>7</sup> CIDH. Comunicado de prensa 180/2023: [Ecuador: CIDH condena violencia política y alerta ataques a la democracia](#), 11 de agosto de 2023.

<sup>8</sup> CIDH. Comunicado de prensa 180/2023: [Ecuador: CIDH condena violencia política y alerta ataques a la democracia](#), 11 de agosto de 2023.

<sup>9</sup> CIDH. Informe anual 2022. Cap. IV.A: Derechos Humanos en la Región, párr. 337.

<sup>10</sup> CIDH. Comunicado de prensa 180/2023: [Ecuador: CIDH condena violencia política y alerta ataques a la democracia](#), 11 de agosto de 2023.

propuesto beneficiario y las amenazas contra funcionarios municipales de esa localidad y autoridades del Consejo Nacional Electoral<sup>11</sup>. Tras el asesinato del candidato Villavicencio y de ataque armado contra el alcalde de La Libertad, Francisco Tamariz, la CIDH hizo llamados al Estado a proteger a las personas candidatas, con cargos públicos y a quienes participan del proceso electoral de Ecuador<sup>12</sup>. El 10 de agosto de 2023, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Volker Türk, tras el asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio en Ecuador, también instó a las autoridades a que se esfuercen en reforzar las medidas de protección de candidatos políticos, funcionarios públicos y periodistas, y en proteger la vida y la integridad personal de las personas de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos, a fin de evitar que se repita un crimen tan trágico<sup>13</sup>.

31. La Comisión resaltó que el Estado tiene el deber de adoptar medidas efectivas para garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos políticos, lo que incluye prevenir ataques contra la vida de una persona por su actividad política.<sup>14</sup> La Comisión resaltó que la violencia por razones políticas no sólo implica la violación de diversos derechos humanos, sino que atenta contra los principios que fundamentan el Estado de Derecho y vulnera directamente el régimen democrático<sup>15</sup>. Lo anterior, tiene efectos amedrentadores e intimidatorios para las personas que participan en los procesos electorales y en la sociedad toda<sup>16</sup>.

32. Considerando lo indicado por el artículo 25.6 del Reglamento de la Comisión, que señala que la Comisión “tendrá en cuenta” el contexto de la solicitud, es que se procede a analizar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios. Por tal motivo, tomará en cuenta en la valoración de los hechos alegados el contexto de Ecuador que ha venido monitoreando la Comisión de manera reciente.

33. Al momento de analizar el requisito de gravedad, la Comisión advierte que la situación de riesgo del propuesto beneficiario estaría relacionada con las labores que viene realizando como autoridad pública escogida por voto popular desde, por lo menos, el 2020, cuando fue gobernador de la provincia de Guayas, y desde el 2023, como alcalde del municipio de Durán de la misma provincia, en Ecuador. Según fue alegado, el propuesto beneficiario tendría una postura en contra del crimen organizado y habría enfrentado los primeros amotinamientos que se produjeron en los Centros de Rehabilitación Social en febrero de 2021.

34. La Comisión entiende que, dado el perfil y cargo público del propuesto beneficiario, él estaría siendo objeto de amenazas, las que se habrían materializado con un ataque armado el 15 de mayo de 2023, fecha en la que empezó su gestión como alcalde de Durán. Para entender el nivel de violencia y capacidad de actuación de los grupos agresores que buscaron atacarlo, la Comisión advierte que, según la información disponible, en el evento del 15 de mayo de 2023 se habría hecho uso de armamentos de alto calibre y de vehículos que emboscaron al vehículo del propuesto beneficiario. Como resultado de la agresión armada, una asistente fue herida junto a tres víctimas mortales, incluyendo dos policías que eran parte de su esquema de seguridad, y una víctima colateral, así como más de cinco heridos.

35. Dado el contexto que se viene monitoreando en el Ecuador, la Comisión entiende observa

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> Twitter CIDH. #Ecuador: #CIDH manifiesta preocupación por denuncias de un ataque armado contra el alcalde de La Libertad, Francisco Tamariz, que se da en el marco de la elevada violencia política en distintas ciudades. Urge al Estado a investigar, prevenir esta violencia y proteger a las personas candidatas, con cargos públicos y a quienes participan del proceso electoral. #DerechoHumanos. 19 de agosto de 2023. Disponible en: <https://twitter.com/CIDH/status/1692963140802085264?t=8I8c8akLl6S06A0wNzDm8Q&s=19>

<sup>13</sup> OACNUDH, Comentario del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Volker Türk, sobre el asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio en Ecuador. 10 de agosto de 2023.

<sup>14</sup> CIDH. Comunicado de prensa 180/2023: [Ecuador: CIDH condena violencia política y alerta ataques a la democracia](#), 11 de agosto de 2023.

<sup>15</sup> CIDH. Comunicado de prensa 180/2023: [Ecuador: CIDH condena violencia política y alerta ataques a la democracia](#), 11 de agosto de 2023.

<sup>16</sup> CIDH. Comunicado de prensa 180/2023: [Ecuador: CIDH condena violencia política y alerta ataques a la democracia](#), 11 de agosto de 2023.

que no se trata de un evento aislado, sino que sucedieron distintos hechos enfocados en funcionarios de la administración pública que lidera el propuesto beneficiario, tales como: el asesinato de un director el 3 de agosto de 2023; el secuestro y asesinato de un gerente el 7 y 8 de septiembre de 2023; el intento de asesinato de otro gerente el 26 de septiembre de 2023. Adicionalmente, la Comisión advierte que, según la información disponible, se reportaron amenazas de bombas, atentados contra diversas instituciones y mensajes intimidatorios enviadas de manera directa por intermedio de funcionarios municipales de Durán. Si bien no se brindaron detalles del contenido de tales amenazas, la Comisión observa que los grupos que estarían detrás de las mismas tendrían capacidad de poder materializarlas, como ya habría venido ocurriendo en los últimos dos meses. Estos eventos son particularmente serios en la medida que buscarían amedrentar continuamente a los funcionarios en el marco de sus labores en la administración pública.

36. Tras solicitar información al Estado, la Comisión valora las medidas de protección que se han venido implementado en el tiempo a favor del propuesto beneficiario. En particular, desde diciembre de 2020. Asimismo, la Comisión toma nota de las medidas de protección adoptadas antes del evento de mayo de 2023 (ver *supra* párr. 20, así como aquellas medidas de refuerzo adoptadas de manera posterior (ver *supra* párr. 21). La Comisión también valora las medidas implementadas en el distrito policial Durán Z8, que acercamientos directos con el propuesto beneficiario y su familia (ver *supra* párr. 22). En lo que se refiere a las investigaciones, la Comisión toma nota y valorar las actuaciones registradas por la Fiscalía General del Estado sobre hechos referidos al presente asunto (ver *supra* párr. 23).

37. Al analizar la información disponible por las partes, la Comisión entiende lo siguiente:

- i. A la luz de las diversas solicitudes a entidades estatales realizadas por el propuesto beneficiario, y considerando la información disponible por el Estado, sea antes o después de la agresión armada de mayo de 2023, la situación de riesgo del propuesto beneficiario era de conocimiento de las entidades internas;
- ii. Al momento del ataque armado hacia el propuesto beneficiario en mayo de 2023, el propuesto beneficiario estaba calificado bajo riesgo “medio”. Dada la naturaleza de la agresión armada y la actuación de los agresores, se produjeron heridos y víctimas mortales;
- iii. El esquema de protección no resultó suficiente en ese momento dado que el propuesto beneficiario tuvo que correr de la escena de violencia y esconderse hasta ser rescatado de la situación;
- iv. Tras el atentado de mayo de 2023, el propuesto beneficiario fue calificado bajo riesgo de 94%, considerando “el más alto del país”, y se adoptaron medidas adicionales de protección;
- v. Tras la implementación del nuevo esquema de protección, se alegó que uno de los policías del eje preventivo por las noches se quedaría sin arma de dotación;
- vi. Por seguridad, el propuesto beneficiario no podría pernoctar más de dos días en el mismo lugar, y los costos de alojamiento son pagados por el propuesto beneficiario;
- vii. El propuesto beneficiario habría contratado un resguardo privado; habría cambiado su teléfono celular en reiteradas ocasiones y se encontraría alejado de su familia; y enfrentaría desafíos para administrar la ciudad con el esquema de seguridad que tendría. En ocasiones, habría tenido que retirarse de instalaciones por sugerencia de los policías por haber personas y vehículos sospechosos que se ponen en formación;
- viii. Las reuniones con directores y concejales tendrían que ser con total hermetismo dado que habría amenazas a la administración. Se indicó que, tras el atentado, 50% de las personas que estaban en la lista para ocupar los distintos cargos para directores renunció o no aceptó el cargo, lo que impactó los planes de gestión del propuesto beneficiario;
- ix. Tras el atentado de mayo de 2023, el propuesto beneficiario y su familia habrían abandonado el país, y, en su momento, el Grupo de Intervención y Rescate asignó una escolta para su traslado al aeropuerto;
- x. Finalmente, el propuesto beneficiario indicó que viajaría a Ecuador de forma intermitente para cumplir sus funciones como alcalde de Durán.

38. Al analizar la situación presentada, así como los eventos más recientes, la Comisión considera que la situación de riesgo que enfrentaría el propuesto beneficiario no ha sido debidamente mitigada. Asimismo, la información refleja que el esquema de protección implementado no estaría garantizando una protección efectiva del propuesto beneficiario, debiendo él mismo adoptar determinadas medidas por su cuenta durante sus estancias en el país. Sumado a ello, la Comisión entiende que la situación de violencia existente ha llevado a que el propuesto beneficiario se vea limitado en su actuar como funcionario público escogido por voluntad popular. Tal situación es de especial preocupación dado el eventual impacto que pueda ver en las actividades propias de la gestión pública en el municipio de Durán.

39. Finalmente, la Comisión observa que, de acuerdo con la información aportada, no se han presentado avances sustantivos en la sanción a quienes serían los responsables de los eventos de riesgo, lo cual resulta un aspecto relevante al momento de establecer el riesgo que enfrentaría el propuesto beneficiario y las posibilidades de que se vuelvan a repetir. En relación con lo anterior, la Comisión observa que presuntamente la alegada situación de riesgo estaría relacionada con las acciones que habría adoptado desde la gestión pública, siendo que habrían continuado los actos de agresión y violencia en los últimos meses contra funcionarios públicos de la municipalidad de Durán, lo que refleja la vigencia de una situación de especial seriedad.

40. Debido a lo expuesto, la Comisión considera, desde el estándar *prima facie* y en el contexto que atraviesa Ecuador en el momento, los derechos a la vida e integridad personal del propuesto beneficiario se encuentran en situación de grave riesgo. Del mismo modo, teniendo en cuenta que los incidentes de riesgo también podrían afectar a su esposa e hijo, quienes podrían ser objeto de represalias de los actores armados que operarían en la zona.

41. En cuanto al requisito de urgencia, la Comisión considera que se encuentra cumplido, ante la inminente materialización de una posible afectación a la vida e integridad que estaría expuesta el propuesto beneficiario. En virtud de lo anterior, la Comisión considera que la situación de riesgo es susceptible de perdurar en el tiempo, en la medida en que el propuesto beneficiario continúe en el ejercicio de su mandato como alcalde de Durán, por lo que resulta urgente la adopción de medidas adecuadas para salvaguardar la vida e integridad personal del propuesto beneficiario y su núcleo familiar.

42. En cuanto al requisito de irreparabilidad, la Comisión sostiene que se encuentra cumplido, en la medida que la potencial afectación a los derechos a la vida e integridad personal, por su propia naturaleza, constituye la máxima situación de irreparabilidad.

#### **IV. PERSONAS BENEFICIARIAS**

43. La Comisión declara personas beneficiarias de las medidas cautelares a Luis Esteban Chonillo Breilh, su esposa Silvia Cristina Córdova Arteaga e hijo, quienes se encuentran debidamente identificados en este procedimiento.

#### **V. DECISIÓN**

44. La Comisión Interamericana considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, se solicita a Ecuador que:

- a) adopte las medidas necesarias para preservar la vida y e integridad personal del señor Luis Esteban Chonillo Breilh, su esposa Silvia Cristina Córdova Arteaga e hijo;
- b) concierte las medidas a adoptarse con los beneficiarios y sus representantes; y
- c) informe sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los presuntos hechos que dieron lugar a

---

la adopción de las presentes medidas cautelares y así evitar su repetición.

45. La Comisión solicita al Estado de Ecuador que informe, dentro del plazo de 15 días contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente resolución, sobre la adopción de las medidas cautelares requeridas y actualizar dicha información en forma periódica.

46. La Comisión resalta que, de acuerdo con el artículo 25 (8) de su Reglamento, el otorgamiento de la presente medida cautelar y su adopción por el Estado no constituyen prejuzgamiento sobre violación alguna a los derechos protegidos en los instrumentos aplicables.

47. La Comisión instruye a su Secretaría Ejecutiva que notifique la presente resolución al Estado de Ecuador y a la parte solicitante.

48. Aprobado el 6 de octubre de 2023, por Margarette May Macaulay, Presidenta; Esmeralda Arosemena de Troitiño, Primera Vicepresidenta; Roberta Clarke, Segunda Vicepresidenta; Julissa Mantilla Falcón; Edgar Stuardo Ralón Orellana; Carlos Bernal Pulido y José Luis Caballero Ochoa, integrantes de la CIDH.

María Claudia Pulido  
Secretaria Ejecutiva Adjunta