

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 187
13 agosto 2021
Original: español

INFORME No. 179/21
PETICIÓN 1319-11
INFORME DE ADMISIBILIDAD

M.P.M. Y N.E.M.
ECUADOR

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 13 de agosto de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 179/21. Petición 1319-11. Admisibilidad. M.P.M. y N.E.M.
Ecuador. 13 de agosto de 2021.

I. DATOS DE LA PARTE PETICIONARIA

Parte peticionaria:	Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito ¹
Presunta víctima:	M.P.M. y N.E.M. ²
Estado denunciado:	Ecuador
Derechos invocados:	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³ , en relación con su artículo 1.1; artículo XVIII (derecho a la justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ⁴ ; artículos 3, 4, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem Do Pará); y los artículos 2 y 3 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁵

Presentación de la petición:	28 de septiembre de 2011
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	23 de noviembre de 2011 y 5 de diciembre de 2013
Notificación de la petición al Estado:	31 de mayo de 2017
Primera respuesta del Estado:	30 de septiembre de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	26 de diciembre de 2018
Observaciones adicionales del Estado:	15 de octubre de 2019

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), Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (depósito del instrumento de ratificación realizado el 30 de junio de 1995) y Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (depósito del instrumento de ratificación realizado el 9 de noviembre de 1999)

¹ La petición fue originalmente presentada por Cristina Ponce Villacis, Directora de Servicios Jurídicos de la Fundación Asylum Access – Ecuador. Sin embargo, mediante nota recibida el 18 de junio de 2018, Xavier Gudiño Valdiviezo, Gerente Legal de América Latina de Asylum Access Ecuador comunicó el cambio de la parte peticionaria. Asimismo, mediante nota de 10 de julio de 2018 se designó a las abogadas Daniela Salazar, Johanna Villegas Perez, Cindy Aguiar Lozano, Andrea Torres Montenegro y Katherine Velastegui Arias como co - peticionarias. También, mediante nota de 16 de septiembre de 2019, se designó a la abogada Gabriela Flores Villacis, Directora del Consultorio Jurídico de la Universidad San Francisco de Quito e Irene Bustamante Gonzales, asesora de dicho Consultorio, pero mediante nota de 5 de junio de 2019, Daniela Salazar Marín, se excusó como co peticionaria, pues fue nombrada Jueza de la Corte Constitucional.

² A solicitud de la parte peticionaria, se mantiene en reserva los nombres de las presuntas víctimas, de conformidad con el artículo 28.2 del Reglamento de la CIDH.

³ En adelante “la Convención Americana”.

⁴ En adelante “la Declaración Americana”.

⁵ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria. Mediante comunicación de 6 de junio de 2017, la parte peticionaria expuso su voluntad de iniciar el proceso de solución amistosa en la presente petición. Sin embargo, mediante nota de 17 de agosto de 2017, el Estado decidió continuar con el trámite en virtud del artículo 30.2 del Reglamento de la CIDH.

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:	Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 17 (protección de la familia); 24 (igualdad ante ley) y 25 (protección judicial) de la Convención, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos); artículo 7 de la Convención de Belém do Para; y artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, en los términos de la Sección VI
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos de la Sección VI

V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria denuncia que el Estado violó los derechos de las presuntas víctimas, al participar activamente, o cuando menos permitir, graves actos de violencia sexual y otras formas de agresión en su contra. Asimismo, enfatiza que a la fecha los hechos se encuentran en total impunidad.

2. La parte peticionaria indica que las presuntas víctimas son de nacionalidad colombiana y que se encuentran refugiadas en Ecuador. Narra que el 5 de julio de 2008 el entonces concubino de la señora. M.P.M. tuvo que ser hospitalizado en la Unidad de Cuidados Intensivos del Hospital Enrique Garcés tras recibir cinco impactos de bala a manos del señor Oscar Rengifo, quién presuntamente sería miembro de la Policía Judicial⁶. En razón a ello, sostiene que el 15 de julio de 2008 la señora M.P.M., con apoyo de su amiga, la señora N.E.M., presentó una denuncia por homicidio en la Fiscalía Provincial de Pichincha, identificando al presunto victimario.

3. No obstante, alega la parte peticionaria, que las autoridades policiales les increparon a las presuntas víctimas por denunciar a un integrante de su institución, e incluso les respondieron que investiguen por su propia cuenta. Asimismo, aduce que tras denunciar este acontecimiento las presuntas víctimas y sus familiares comenzaron a recibir amenazas telefónicas. Precisa que el 31 de diciembre de 2008 dos hombres desconocidos amenazaron a la señora M.P.M. y a su hijo mientras se dirigían a su casa, y el 22 de enero de 2009 otros tres sujetos le ordenaron que abandonara el país. Debido a ello, el 26 de enero de 2009 la presunta víctima presentó una nueva denuncia y solicitó protección. Detalla que, paralelamente, otros sujetos de identidad desconocida también amenazaron a la señora N.E.M., provocando que presente otra denuncia por estos hechos.

4. En ese contexto, la parte peticionaria señala que el 4 de junio de 2009, alrededor de las siete de la noche, tres hombres desconocidos atacaron a la señora M.P.M. mientras se dirigía a su casa. Estos sujetos la drogaron, violaron y la dejaron en la vía Cumbaya desnuda, con vómito y dolor en la cabeza, así como con lesiones en el ano y vagina. Producto de este ataque, la citada presunta víctima acudió al Centro Médico de la Universidad Cristiana Latinoamericana, donde un médico general le indicó que fue víctima de violencia sexual y que podrían haberle suministrado alguna sustancia como escopolamina. Señala que el 3 de julio de 2009 la señora M.P.M. hizo la denuncia ante la Unidad de Recepción de Denuncias de la Fiscalía Provincial de Pichincha.

5. Dos días después, el 6 de junio, la señora N.E.M. sufrió un ataque por personas desconocidas. Precisa que, ese día, perdió el conocimiento mientras estaba en la calle y cuando despertó estaba sentada en una vereda con mareos, moretones y dolores en la vagina. Detalla que la referida presunta víctima acudió al Centro Médico de la Universidad Cristiana Latinoamericana, donde corroboró que también había sido drogada

⁶ La parte peticionaria informa que dicho incidente se dio en el contexto de una discusión en una licorería ubicada entre las calles Libertadores y General Guerrero, al norte de la ciudad de Quito. Precisa que, aparentemente, el Sr. Oscar Rengifo reaccionó violentamente y disparó contra la referida persona, utilizando el arma provista por la Policía Nacional.

y víctima de violencia sexual. El 7 de julio de 2009 la señora N.E.M. también presentó la denuncia ante la Unidad de Recepción de Denuncias de la Fiscalía Provincial de Pichincha.

6. Los peticionarios alegan que incluso después de estos brutales ataques las presuntas víctimas continuaron sufriendo agresiones y actos de hostigamiento. Sostiene que, en alrededor de dieciocho meses, ocurrieron cerca de once eventos delictivos. Detalla a modo de ejemplo, que el 22 de agosto de 2009 varios policías detuvieron en una batida al hijo de N.E.M., lo llevaron a la Policía Judicial y lo golpearon con palos. El 24 de agosto de 2009 el examen médico legal determinó la existencia de lesiones. Asimismo, el 1 de enero de 2010 personas desconocidas apuñalaron a la señora N.E.M. con un pico de botella y le golpearon las manos y los pies. El 2 de enero de 2010 el examen médico legal confirmó dichas lesiones y determinó una incapacidad de cuatro a ocho días.

7. Señala que las señoras M.P.M. y N.E.M. solicitaron ser incluidas al Programa de Protección a Víctimas y Testigos. Sin embargo, subraya que los informes de Análisis de Amenazas y Riesgo del tal programa concluyeron que no existía suficiente umbral de riesgo y rechazaron su solicitud, disponiendo el otorgamiento de otro tipo de medidas⁷. Arguye que, ante esta decisión, las presuntas víctimas no presentaron ninguna impugnación administrativa o judicial, toda vez que el recurso contencioso no resulta idóneo para resolver las violaciones al debido proceso, acceso a la justicia y falta de investigación cometidas por parte del Estado.

8. Entre 2010 y 2011, "Asylum Access"⁸ realizó varias diligencias en el caso de la señora M.P.M., pero todas resultaron ineficaces⁹.

9. El 12 de octubre de 2010 la señora M.P.M. presentó una queja ante la Comandancia General de la Policía, denunciando que estaba sufriendo actos de revictimización por parte del personal policial. No obstante, las autoridades archivaron esta queja.

10. Sostiene que el 13 de diciembre de 2010 la representación de las señoras M.P.M. y N.E.M. interpusieron una acción de protección contra la Fiscalía Distrital y la Policía Judicial de Pichincha solicitando el pago de una reparación por la falta de medidas de protección para prevenir las violaciones sexuales sufridas. Sin embargo, el 7 de enero de 2011 el Juzgado Tercero Adjunto de la Niñez y Adolescencia rechazó este recurso, alegando que la Fiscalía actuó de forma debida, toda vez que las diligencias realizadas demostraban que no existía un riesgo. Ante ello, alega que el 11 de enero de 2011 las presuntas víctimas interpusieron recurso de apelación, pero el 28 de marzo de 2011 la Primera Sala de Garantías Penales confirmó el rechazo de la demanda. El 18 de abril de 2011 la representación de las señoras M.P.M. y N.E.M. interpuso una acción extraordinaria de protección reiterando sus alegatos. No obstante, el 18 de julio de 2011 la Corte Constitucional, en última instancia, inadmitió dicho recurso, bajo el argumento que se buscaba someter a la jurisdicción constitucional aspectos legales que ya habían sido resueltos en el trámite de la acción de protección. La parte peticionaria arguye que las autoridades jamás notificaron esta última decisión a las presuntas víctimas.

11. En virtud de estas consideraciones, la parte peticionaria denuncia que las autoridades, a modo de represalia por la primera denuncia presentada, permitieron que las presuntas víctimas sean víctimas de violencia sexual. A pesar de ello, sostiene que los órganos de justicia desestimaron la acción de protección interpuesta por las presuntas víctimas en base a informes de riesgo elaborados con posterioridad a las

⁷ Al respecto, precisa que el 15 de diciembre de 2009 las autoridades determinaron que en el caso de la señora M.P.M. el riesgo era de 38%, por lo que únicamente recomendaron autoprotección y seguridad. En relación con el caso de la señora N.E.M., indica que mediante informe de 12 de febrero de 2010 se determinó que el riesgo era de 52%, por lo que solo se recomendó ayuda psicológica y medidas de seguridad.

⁸ En su momento, organización encargada de la representación de las presuntas víctimas en sede interna y ante la CIDH.

⁹ Entre ellas, precisa que solicitó al Director Nacional y Jefe de la Policía Judicial copias certificadas del expediente, pero la Jefatura Provincial de la Policía Judicial informó que en sus archivos no estaba registrada la denuncia. Luego, pidió a la Policía Judicial el nombre de los agentes a cargo de las investigaciones, pero nunca respondieron tal solicitud. Agrega que, también, solicitó ante la Fiscalía Provincial copias certificadas del expediente y el agotamiento de los mecanismos probatorios para el esclarecimiento de los hechos, pero las autoridades nunca contestaron. Señala que el 21 de julio de 2011 presentó acción de incumplimiento ante el Tribunal Séptimo de Garantías Penales, solicitando que el Fiscal de Violencia Sexual e Intrafamiliar entregue las copias certificadas, pero dicho el 29 de julio de 2011 dicho órgano no admitió la acción argumentando que "la Corte Constitucional es la que está en la obligación de conocer y resolver las acciones por incumplimiento" y archivar la causa.

agresiones sexuales, y argumentaron que no se habían aportado pruebas que demuestren la comisión del delito de violación sexual. A juicio de la parte peticionaria, esta decisión forma parte de un conjunto de acciones traumáticas y revictimizantes llevadas a cabo por agentes estatales. Al respecto, informa que cuando las presuntas víctimas acudieron a la policía, uno de los sargentos les insinuó que *“la culpa de la violación la tiene la mujer por no cuidarse y caminar sola en la noche”*, y acusó a la señora M.P.M. de contraer SIDA por la violación sexual ocurrida¹⁰.

12. La parte peticionaria sostiene que los citados hechos configuran actos de discriminación contra las presuntas víctimas, en su condición de migrantes y mujeres. Asimismo, alega que las autoridades incumplieron sus obligaciones en relación con la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, toda vez que a pesar de tener conocimiento que las presuntas víctimas estaban sufriendo amenazas por denunciar a un policía, no adoptaron medidas para impedir las citadas prácticas de violencia sexual. Aduce que a pesar de que los hechos pueden constituir actos de tortura cometidos con complicidad del Estado, y que se tenían indicios sobre el presunto autor intelectual, los mismos se encuentran en completa impunidad.

13. Por su parte, el Estado replica que la petición es inadmisibles por falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. Sostiene que tras la negativa de ingreso al Programa de Protección a Víctimas y Testigos las presuntas víctimas debieron interponer un recurso de impugnación en la vía administrativa o iniciar un proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción ante los tribunales nacionales. Alega que dichas vías resultaban adecuadas y efectivas para analizar las presuntas irregularidades en la negativa de las cometidas en sede administrativa.

14. Adicionalmente, argumenta que los hechos denunciados no caracterizan violaciones de derechos humanos que le sean atribuibles. Señala que el Sr. Oscar Rengifo, alegado culpable por lo acontecido con el entonces concubino de la señora M.P.M, no consta en la información proporcionada por la Policía Nacional del Ecuador como servidor policial. Asimismo, arguye que no se ha aportado elementos de prueba que demuestre que las autoridades indicaron a las presuntas víctimas que investiguen lo ocurrido por su cuenta. Por el contrario, indica que se realizaron todas las diligencias necesarias para comprobar la existencia del delito y la identidad de los responsables, pero que, al no poder recabar todos los elementos de convicción necesarios, la Fiscalía decidió archivar provisionalmente la causa.

15. En relación con los alegados delitos de violación sexual, sostiene que las presuntas víctimas no denunciaron oportunamente tales acontecimientos, dado que presentaron sus denuncias hasta con un mes después de ocurridos tales hechos. Indica que tal situación limitó la efectividad de las investigaciones desarrolladas por las autoridades estatales. Sin perjuicio de ello, arguye que las autoridades ordenaron un conjunto de diligencias para esclarecer lo ocurrido. En concreto, precisa que se realizó el reconocimiento del lugar de los hechos y se recabó el testimonio de las presuntas víctimas y del personal médico que las atendió. No obstante, arguye que no se pudieron recabar elementos objetivos que permitan determinar la comisión del delito de violación sexual.

16. Finalmente, argumenta que el rechazo de la acción de protección y la acción extraordinaria por parte de los tribunales internos tampoco representó una violación de derechos. Indica que las autoridades analizaron la demanda de las presuntas víctimas conforme al debido proceso y determinaron que no existían vulneraciones de derechos. En conclusión, solicita que la petición sea declarada inadmisibles con fundamento en el artículo 47(b) de la Convención Americana toda vez que considera que la pretensión del peticionario es que la Comisión actúe como un tribunal de alzada, en contradicción de su naturaleza complementaria.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

17. La Comisión ha establecido que, en situaciones que incluyen delitos contra la vida e integridad, los recursos que deben tomarse en cuenta a los efectos de la admisibilidad de las peticiones son los relacionados

¹⁰ Tal afirmación solamente se trataría de un insulto. La parte peticionaria no alega que ninguna de las presuntas víctimas haya contraído VIH o desarrollado SIDA.

con la investigación penal y sanción de los responsables¹¹. Asimismo, como regla general, tal investigación penal debe realizarse con prontitud para proteger los intereses de las víctimas, preservar la prueba e incluso salvaguardar los derechos de toda persona que, en el contexto de la investigación, sea considerada sospechosa. La Comisión también ha establecido que las investigaciones penales deben ser conducidas e impulsadas en forma oficiosa y diligente por las autoridades de la justicia penal, y que dicha carga debe ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio, y no como una gestión de intereses de particulares o que dependa de la iniciativa de la aportación de pruebas por parte de éstos¹².

18. En el presente caso, la Comisión observa que en julio de 2009 las presuntas víctimas denunciaron que fueron víctimas de violación sexual; y nota que existían indicios que tal delito pudo ser consecuencia de un acto de represalia por parte de un integrante de la policía. A pesar de ello, tras cerca de once años de denunciados tales acontecimientos, a la fecha aún no se ha esclarecido lo ocurrido ni sancionado a los responsables. En razón a ello, la Comisión concluye que resulta aplicable la excepción prevista en el artículo 46.2.c) de la Convención Americana. Asimismo, la CIDH considera que la presente petición fue presentada dentro de un plazo razonable en los términos del artículo 32.2 del Reglamento de la CIDH.

19. Por otro lado, en relación con la alegada violación al derecho de acceder a la justicia y obtener una reparación por la falta de prevención de lo sucedido, la Comisión observa que el 28 de marzo de 2011 la Primera Sala de Garantías Penales confirmó el rechazo de la acción de protección presentada por las presuntas víctimas. Tomando en consideración que la presente petición fue presentada el 28 de setiembre de 2011, la Comisión considera que este extremo de la petición cumple con los requisitos establecidos en los incisos a) y b) del artículo 46.1 de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

20. En relación con la prohibición de la tortura y la participación de actores no estatales, la Comisión ya ha establecido que actos de violencia física, psicológica y sexual cometidos por actores no estatales pueden ser calificados como actos de tortura, tomando en cuenta las características de este tipo de violencia y los graves efectos que genera sobre las víctimas. En ese sentido, el incumplimiento del deber de prevención y protección puede ser entendido como una forma de tolerancia y aquiescencia del Estado, a efectos de dar por acreditado el elemento de participación estatal¹³.

21. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes la Comisión estima que los alegatos de la parte peticionaria, relativos a la falta de prevención, investigación, sanción y reparación de los cuestionados actos de violencia sexual y las prácticas de discriminación que sufrieron las presuntas víctimas en su condición de migrantes y mujeres, no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 17 (protección de la familia) –por las presuntas agresiones al núcleo familiar de M.P.M.–, 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1. (obligación de respetar los derechos); del artículo 7 de la Convención de Belém do Para; y los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. En perjuicio de las Sras. M.P.M. y N.E.M. y sus familiares directos en los términos del presente informe.

22. Asimismo, respecto a la presunta infracción a la Declaración Americana, la CIDH ha establecido previamente que, una vez que la Convención entra en vigor en relación con un Estado, ésta y no la Declaración Americana pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la CIDH, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continua, sin perjuicio de lo cual podrá tomarlo en cuenta como parte de su ejercicio interpretativo

¹¹ CIDH, Informe No. 72/18, Petición 1131-08. Admisibilidad. Moisés de Jesús Hernández Pinto y familia. Guatemala, 20 de junio de 2018, párr. 10.

¹² CIDH. Informe No. 159/17. Petición 712-08. Admisibilidad. Sebastián Larroza Velázquez y familia. Paraguay, 30 de noviembre de 2017, párr. 14.

¹³ CIDH. Informe No. 33/16. Caso 12.797. Informe de fondo. Linda Loaiza López Soto y familiares. Venezuela, 29 de julio de 2016, párr. 219.

de las normas de la Convención en la etapa de fondo del presente caso, en virtud del artículo 29 de la Convención.

23. Finalmente, en cuanto al reclamo sobre la presunta violación del artículo 4 (vida) de la Convención, la Comisión observa que la parte peticionaria no ha ofrecido alegatos o sustento suficiente que permita considerar *prima facie* su posible violación.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición con respecto a los artículos 5, 8, 11, 17, 24 y 25 de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1; el artículo 7 de la Convención de Belém do Para; y los artículos 1, 6 y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

2. Declarar inadmisibles la presente petición con respecto al artículo 4 de la Convención Americana; los artículos 3, 4 y 6 de la Convención de Belém do Para; y los artículos 2 y 3 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; y

3. 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.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 13 días del mes de agosto de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.