

OEA/Ser.L/V/II  
Doc. 132  
15 junio 2021  
Original: español

**INFORME No. 124/21**  
**PETICIÓN 341-09**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

MARÍA FERNANDA PEÑAFIEL SALGADO Y OTROS  
ECUADOR

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 15 de junio de 2021.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 124/21. Petición 341-09. Admisibilidad. María Fernanda Peñafiel Salgado y otros. Ecuador. 15 de junio de 2021.

**I. DATOS DE LA PETICIÓN**

<b>Parte peticionaria:</b>	Efrén Guerrero Salgado, David Cordero Heredia y Niki Sánchez Verzezueta <sup>1</sup>
<b>Presunta víctima:</b>	María Fernanda Peñafiel Salgado y Otros <sup>2</sup>
<b>Estado denunciado:</b>	Ecuador
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 5 (integridad personal), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y retroactividad), 11 (honra y dignidad), 14 (rectificación o respuesta), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>3</sup>

**II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>4</sup>**

<b>Presentación de la petición:</b>	24 de marzo de 2009
<b>Información adicional recibida en la etapa de estudio:</b>	18 y 23 de marzo de 2011 y 1º de febrero de 2017 <sup>5</sup>
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	27 de agosto de 2018
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	9 de enero de 2019
<b>Observaciones adicionales de la parte peticionaria:</b>	11 de diciembre de 2018 y 12 de mayo de 2020

**III. COMPETENCIA**

<b>Competencia <i>Ratione personae</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione loci</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione temporis</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione materiae</i>:</b>	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**

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y retroactividad), 11 (honra y dignidad), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí, en los términos de la Sección VI
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí, en los términos de la Sección VI

<sup>1</sup> La petición fue inicialmente presentada por Klaus Graetzer Peñafiel y Bruna Molina, pero el 27 de enero de 2020 se recibió escrito de parte del señor Klaus Graetzer Peñafiel en el que se informaba del cambio de representación.

<sup>2</sup> La petición hace referencia a 26 presuntas víctimas cuyos nombres se detallan en anexo.

<sup>3</sup> En adelante "la Convención Americana".

<sup>4</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

<sup>5</sup> Adicionalmente se recibió durante la etapa de estudio un escrito de *amicus curiae* presentado por el abogado Asdrúbal Aguiar; el Estado alegó que el escrito era improcedente. Si bien la figura del *amicus curiae* no se halla prevista en la Convención Americana ni el Reglamento de la CIDH, tampoco está prohibida; el sistema interamericano se rige por el principio *pro persona*, y el impacto de las decisiones de sus órganos no se limita a las partes en los correspondientes procesos. Por lo tanto, la presentación de escritos de *amicus curiae* en relación con peticiones en trámite ante la CIDH no es *per se* improcedente. Por otra parte, la Comisión no encuentra en el referido escrito elementos que sustenten el alegato de que sería específicamente improcedente por tergiversar la finalidad de esta figura.

## V. HECHOS ALEGADOS

1. Efrén Guerrero Salgado, David Cordero Heredia y Niki Sánchez Verrezueta (en adelante “la parte peticionaria”) denuncian que el Estado confiscó arbitrariamente los bienes de María Fernanda Peñafiel Salgado y otras 25 personas (en adelante “las presuntas víctimas”) por el mero hecho de ser familiares de una persona que fue accionista de un banco que se encontraba en liquidación. También denuncia que el Estado privó a las presuntas víctimas de un acceso efectivo a la justicia mediante mandatos de la Asamblea Constituyente que excluyeron del control constitucional a las medidas dictadas contra ellas; y que dio directivas a los tribunales para que fallaran contra los intereses de estas. Sostiene igualmente que las autoridades estatales incurrieron en violencia y abuso de la fuerza durante la ejecución de las medidas para tomar control sobre los bienes de las presuntas víctimas.

2. El 9 de julio de 2008 la Asamblea Constituyente emitió su Mandato Constituyente No. 13 (en adelante “el Mandato 13”) mediante el cual legitimó retroactivamente una resolución de 8 de julio de 2008 de la Agencia de Garantía de Depósitos (en adelante “AGD”) en la que se ordenaba la incautación de los bienes de los ex administradores y ex accionistas de Filanbanco S.A e impedía la presentación de amparo en su contra<sup>6</sup>. El Mandato No. 13 también ordenó a la AGD que aplicara el artículo 29 de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica a todos los administradores y accionistas de bancos que hubiesen pasado al control de la AGD por cierre de operaciones a los que les fuera aplicable dicho artículo<sup>7</sup>. El 24 de julio de 2008 la Asamblea Constituyente emitió el Mandato Constituyente No. 20 (en adelante “el Mandato 20”) que prohibía los pagos a personas naturales o jurídicas acreedoras de los bancos liquidados o que estuvieran vinculadas a estos; y que tales pagos no deberían realizarse “ni aún con orden judicial o de otra autoridad”.

3. La parte peticionaria indica que las disposiciones de los Mandatos 13 y 20 no resultaban aplicables a las presuntas víctimas, puesto que no guardaban relación alguna con las entidades financieras en liquidación; y que, pese a ello, la AGD dictó entre el 27 de agosto y 21 de octubre de 2008 múltiples resoluciones para la incautación de sus bienes. Sostiene que la única razón por la que se incautaron los bienes de las presuntas víctimas fue que eran familiares de Alejandro Peñafiel, ex propietario del Banco de Préstamos S.A., que se encontraba en liquidación. Alega que las presuntas víctimas nunca han mantenido vínculo jurídico ni comercial alguno con dicha persona ni con el mencionado banco, con la excepción de Ana María Peñafiel, que había sido directora del mismo pero años antes de que ocurrieran los problemas que llevaron a su liquidación; de Paulina del Consuelo Peñafiel Salgado y Ana María Fernanda Peñafiel Salgado, que recibieron un crédito de dicha entidad financiera pero que fue cancelado 6 años antes de las incautaciones; y de David Estevan Peñafiel Salgado, que era accionista en proporción menor al 1% y por tanto no cumplía los requisitos establecidos en la ley doméstica para ser considerado como persona vinculada. Destaca además que algunas de las presuntas víctimas cuyos bienes fueron incautados no habían alcanzado la mayoría de edad al momento en que se produjo el cierre del Banco de Préstamos.

4. Manifiesta la parte peticionaria que la mayoría de los bienes que les incautó la AGD habían sido adquiridos por las presuntas víctimas por sucesión testamentaria de Orfa Salgado Guevara, que falleció varios años antes del cierre del Banco de Préstamos, y que los había adquirido mediante su trabajo mucho antes que el señor Alejandro Peñafiel Salgado se convirtiera en accionista de dicha entidad financiera. También resalta que los bienes incautados a las presuntas víctimas incluyeron empresas creadas con posterioridad al cierre del banco, así como bienes de naturaleza personal e inmuebles en los que algunas de ellas mantenían sus residencias. Añade que cuando Alejandro Peñafiel Salgado adquirió acciones del Banco de Préstamos no lo hizo a nombre de una familia o grupo económico, sino a título personal con recursos generados de sus otros negocios. Resalta que la Superintendencia de Bancos y Seguros reconoció mediante certificados que ninguna

<sup>6</sup> El artículo 2 del Mandato 13 estableció que la referida resolución de la AGD no sería “susceptible de acción de amparo constitucional u otra de carácter especial, y si de hecho se hubiera interpuesto, será inmediatamente archivada, sin que se pueda suspender o impedir el cumplimiento de la referida resolución” y que “los jueces o magistrados que avocaren conocimiento de cualquier clase de acción constitucional relativa a esta resolución y aquellas que se tomen para ejecutarla, implementarla o cumplirla a cabalidad, deberán inadmitirlas bajo pena de destitución y sin perjuicio de la responsabilidad penal a la que hubiera lugar”.

<sup>7</sup> El referido artículo 29 establecía que si los administradores de una entidad financiera hubiesen incurrido en conductas irregulares estos garantizarían con su patrimonio personal los depósitos de la institución financiera, incautándose los bienes que fueran de estos según el público conocimiento y transfiriéndose dichos bienes a un fideicomiso en garantía mientras se probaba su real propiedad.

de las presuntas víctimas tenía vinculación con el Banco de Préstamos; y que la decisión de incautar los bienes de las presuntas víctimas fue tomada de forma totalmente arbitraria, ya que la AGD presumió sin sustento jurídico alguno que toda la familia Peñafiel estaba vinculada con el Banco de Préstamos.

5. La parte peticionaria considera que la decisión de incautación de bienes constituye una sanción impuesta por la AGD en violación del derecho a la presunción de inocencia de las presuntas víctimas, sin un proceso previo en el que pudieran presentar pruebas de descargo; y que se presumió la responsabilidad de estas por la única razón de su parentesco con una persona. Asimismo, resalta que se incurrió en una inversión arbitraria de la carga de la prueba incompatible con el derecho al debido proceso<sup>8</sup>; y que las medidas de incautación no cumplieron el requisito de motivación, ya que nunca se expresaron los correspondientes fundamentos de hecho y de derecho. También aduce que el Gerente General de la AGD difamó a las presuntas víctimas ante los medios de comunicación al aludir a estas como “testaferros” y “banqueros corruptos”; y que declaró en entrevistas públicas que los bienes de las presuntas víctimas habían pasado a ser propiedad del Estado, cuando todavía estaban pendiente de resolución las solicitudes de desincautación. La parte peticionaria destaca que las presuntas víctimas fueron procesadas penalmente como supuestos testaferros, pero que la causa fue archivada debido a que la AGD no aportó pruebas para sustentar el inicio de la instrucción fiscal. Pese a esta absolución, la AGD no ha devuelto sus bienes a las presuntas víctimas, ni ha reparado los daños ocasionados.

6. Denuncia además que las incautaciones fueron ejecutadas de forma violenta, con agentes estatales que irrumpieron por la fuerza en las propiedades de las presuntas víctimas, en ocasiones en horas de la noche; que sobrevolaron las zonas de las propiedades con helicópteros; que apuntaron con armas de fuego a personas menores de 18 años; que golpearon a las presuntas víctimas y otras personas que trabajaban en las propiedades; y que incurrieron en exceso de la fuerza e intimidación mientras interrogaban a estas últimas. Destaca que el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanas y degradantes hizo un pedido de acción urgente a Ecuador por temor fundado sobre posibles actos por parte de la AGD contra quienes ocupaban las propiedades incautadas. La parte peticionaria señala asimismo que algunas de las personas que trabajaban en las propiedades denunciaron ante la fiscalía los actos de violencia que sufrieron, sin obtener resultados. Reclama también que las autoridades no han realizado una buena administración de los bienes incautados, y que permitieron que fueran utilizadas por agentes del Estado para reuniones y festejos privados. La parte peticionaria señala además que las presuntas víctimas fueron amenazadas y hostigadas a través de mensajes de texto enviados a sus teléfonos; y que tales hechos fueron denunciados ante la fiscalía, pero se desestimó la investigación luego de un par de meses por falta de elementos.

7. La parte peticionaria sostiene que la vigencia de los Mandatos 13 y 20 impidió a las presuntas víctimas el acceso efectivo a la justicia, pues las sometió a un régimen de excepción que las excluyó del acceso a la justicia constitucional. También aduce que el Poder Ejecutivo remitió instrucciones al Poder Judicial mediante un comunicado del Secretario Jurídico de la Presidencia de la República en que se indicó a los jueces que “so pena de aplicarles la destitución no se dé paso a ninguna acción de protección contra el Estado o Instituciones Similares”. Alega que los reclamos de las presuntas víctimas se refieren a violaciones de derechos humanos, por lo que la vía constitucional era la idónea para plantearlas en el ámbito interno; y que el recurso subjetivo o de plena jurisdicción ante la jurisdicción contencioso-administrativa no era adecuado ni eficaz para garantizar la reparación integral, pues solo permitía determinar la legalidad o ilegalidad de un acto del Estado, pero no si fue violatorio de derechos constitucionales o humanos. Agrega que la efectividad de las demandas contra el Estado se vio menoscabada luego que el Consejo de la Judicatura, máxima autoridad judicial del país, emitiera un oficio en 2012 en el que ordenó a sus direcciones provinciales que recordaran a todos los jueces que debían actuar “en resguardo de los intereses nacionales e institucionales”.

8. A pesar de las deficiencias señaladas, las presuntas víctimas decidieron interponer recursos contencioso-administrativos, pero la parte peticionaria destaca que los respectivos procesos no fueron resueltos dentro de un plazo razonable; en muchos de ellos ni siquiera se ha emitido una decisión de primera instancia. Reconoce que 7 de los procesos fueron declarados en “abandono” por las autoridades judiciales, pero alega que esto no ocurrió por desidia de las partes, sino porque los jueces se aprovecharon de lapsos de tiempo

<sup>8</sup> El Instructivo de Procedimientos para la Determinación del Origen Lícito y Real Propiedad de los bienes incautados por la AGD establece en su artículo 2(a) que “la demostración del origen lícito y real propiedad de los bienes incautados corresponde al tercero presuntamente afectado por la medida de incautación en cada caso”.

en que las presuntas víctimas no tenían actuaciones pendientes sino que, por el contrario, se encontraban esperando una decisión judicial. Añade que en los procesos en que se declaró abandono habían transcurrido en promedio 7 años sin decisión de primera instancia y sin que las causas hubieran sido abiertas a prueba, lo que en su opinión se buscaba el agotamiento económico y moral de las presuntas víctimas.

9. Las presuntas víctimas interpusieron igualmente dos acciones posesorias civiles, pero que solo buscaban impedir el desalojo de sus bienes de residencia, no el remedio en sí de la situación denunciada en la petición. La parte peticionaria señala además que en 2013 las presuntas víctimas interpusieron una acción constitucional de protección la que fue rechazada en dos instancias, entre otras razones, porque los tribunales consideraron que había vías idóneas para que los actos impugnados fueran recurridos ante la justicia administrativa. La parte peticionaria destaca que el Estado manifestó en un proceso ante las Naciones Unidas que los Mandatos 13 y 20 eran “normas supraestatales”; por lo tanto, en virtud de la doctrina de los actos propios, no puede sostener ante la CIDH que eran impugnables mediante una acción de inconstitucionalidad. Agrega que, en todo caso, el Estado no ha explicado cómo una demanda de inconstitucionalidad contra los mandatos sería un recurso efectivo para que las presuntas víctimas obtengan reparación integral por las violaciones de sus derechos. En suma, la parte peticionaria manifiesta que el Estado no ha proporcionado a las presuntas víctimas un recurso rápido, sencillo y eficaz para la protección de sus derechos; y que resultan aplicables las excepciones al requisito de agotamiento de los recursos internos previstas en el artículo 46.2 de la Convención Americana.

10. El Estado, por su parte, sostiene que la petición debe ser inadmitida pues los hechos expuestos en ella no caracterizan posibles violaciones de derechos humanos; que las presuntas víctimas no han cumplido con agotar los recursos de la jurisdicción interna; y que la Comisión ha vulnerado el debido proceso en perjuicio del Estado durante la tramitación de la petición.

11. Sostiene que la incautación de los bienes de las presuntas víctimas se llevó a cabo en base al orden legal y constitucional aplicable, conforme a un proceso administrativo reglamentado, en que las personas que se consideraban afectadas por las resoluciones tenían la posibilidad de impugnarlas administrativamente. Explica que las presuntas víctimas utilizaron estos mecanismos administrativos de impugnación, pero que no pudieron demostrar su real propiedad ni el origen lícito de sus bienes, por lo que las resoluciones se confirmaron. Agrega que, si bien la Superintendencia de Bancos emitió certificados en los que indicó que las presuntas víctimas no se encontraban vinculadas al Banco de Préstamos, esto se debió a que dicha entidad solo se limitaba a verificar las relaciones crediticias, mientras que la determinación del vínculo para efecto de las incautaciones correspondía exclusivamente a la AGD. También rechaza que las órdenes de incautación se hubieran ejecutado con exceso de fuerza o violencia, y explica que los informes policiales de estas diligencias indican que las mismas se llevaron adelante “sin novedades”. Señala que el Departamento de Asuntos Internos de la Policía Nacional realizó una investigación respecto a los presuntos hechos de violencia, durante la cual se entrevistó a las personas que laboraban en las propiedades incautadas; y que estas negaron que se hubiesen utilizados helicópteros o aeronaves durante los operativos. La investigación también concluyó que de la documentación disponible y las versiones de las personas declarantes no se verificaba que persona alguna hubiese sido golpeada o manoteada por agentes de las fuerzas especiales.

12. Señala que todos los procesos judiciales en que participaron las presuntas víctimas se desarrollaron en pleno respeto del debido proceso, y que las personas demandantes tuvieron la plena oportunidad de ser oídas, presentar pruebas e impugnar las decisiones adversas. También sostiene que todas las decisiones correspondientes estuvieron debidamente motivadas, y que la inconformidad de las presuntas víctimas se fundamenta únicamente en que no lograron un resultado favorable a sus pretensiones. Por esta razón, considera que las presuntas víctimas intentan que la Comisión Interamericana se pronuncie como una cuarta instancia respecto a lo ya decidido por las autoridades nacionales.

13. El Estado alega que 7 de los 16 procesos contencioso-administrativos interpuestos por las presuntas víctimas fueron declarados en abandono luego de que no se produjeran actuaciones procesales por un tiempo superior al establecido en la normativa aplicable. Destaca que en Ecuador los procesos contencioso-administrativos son de carácter dispositivo, y que el impulso corresponde a las partes; por lo tanto, no es imputable al Estado que los procesos no prosperaran por la inacción de las presuntas víctimas. También resalta

que en algunos de los casos las presuntas víctimas intentaron impugnar los autos que declararon el abandono, pero mediante recursos rechazados por presentación extemporánea. Sostiene que los recursos contencioso-administrativos eran vías adecuadas y efectivas para que las pretensiones de las presuntas víctimas fueran discutidas en el ámbito interno, pese a lo cual estas tardaron en algunos casos más de 7 años para interponerlos. Considera el Estado que el manifiesto desinterés de las presuntas víctimas en estos procesos permite presumir que no buscaban realmente una solución en el ámbito nacional, sino que querían aparentar un agotamiento de recursos internos a fin de acudir al sistema interamericano.

14. El Estado indica que las presuntas víctimas interpusieron varios recursos constitucionales, incluso un *habeas data* y una acción de protección, y que todos ellos se desarrollaron con respeto del debido proceso; y que las presuntas víctimas tuvieron acceso al recurso de apelación para impugnar las decisiones de primera instancia. Con respecto a la acción de protección, explica que el tribunal de segunda instancia determinó que era improcedente porque no se verificaba vulneración de derechos constitucionales, ya que la pretensión de las presuntas víctimas versaba sobre asuntos de mera legalidad tales como la impugnación de resoluciones de la AGD, para lo que había otras vías idóneas. En cuanto a la denuncia penal por los supuestos mensajes de texto con amenazas contra las presuntas víctimas, explica que no se pudo establecer los responsables del delito, por lo que el juez archivó la causa sin perjuicio de reiniciar la investigación si variaran las circunstancias. El Estado considera que el archivo de una investigación, cuando está debidamente fundamentado, no constituye *per se* una violación de derechos humanos. En su última comunicación de 9 de enero de 2019 señala que uno de los procesos civiles posesorios interpuestos por las presuntas víctimas permanecía en curso; y que el otro había sido resuelto definitivamente en segunda instancia contra de las pretensiones de la parte demandante, puesto que no había podido demostrar lo alegado.

15. Manifiesta el Estado que la falta de agotamiento oportuno y adecuado de los recursos contenciosos administrativos, que eran apropiados y eficaces, implica que las presuntas víctimas no han cumplido con el correspondiente requisito. También señala que a partir de 2009 los mandatos constituyentes poseen en Ecuador el rango de Ley Orgánica, por lo que pueden ser impugnados mediante los mecanismos constitucionales previstos en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que no han sido empleados por las presuntas víctimas.

16. También alega que la Comisión Interamericana ha solicitado información a los peticionarios entre la presentación de la petición en 2009 y su traslado al Estado en 2018, lo que habría vulnerado el debido proceso en perjuicio del Estado. Indica a que la petición, tal como fue presentada inicialmente, cumplía con los requisitos formales establecidos en el artículo 28 del Reglamento de la CIDH, por lo que no procedía que esta requiriera información adicional; y que, al hacerlo, dicho órgano ha coadyuvado en la “construcción” de un asunto bajo su conocimiento en violación del principio de subsidiariedad que debe regir en el sistema interamericano. También considera el traslado de la petición casi una década luego de su presentación vulneró el derecho del Estado a ejercer su defensa, pues limitó su posibilidad de obtener información o elementos probatorios para sustentar su posición jurídica.

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

17. La parte peticionaria invoca las excepciones al agotamiento de los recursos internos previstas en el artículo 46.2 de la Convención Americana debido a que los Mandatos 13 y 20 excluyeron a las presuntas víctimas del acceso a la justicia constitucional; porque los jueces recibieron instrucciones del Poder Ejecutivo y del Consejo de la Judicatura para que fallaran a favor del Estado; y porque los recursos contencioso-administrativos interpuestos por las presuntas víctimas no fueron resueltos dentro de plazo razonable. El Estado, por su parte, ha indicado que las presuntas víctimas no agotaron de forma oportuna ni adecuada los recursos contencioso-administrativos que constituían la vía adecuada y eficaz para que sus pretensiones fueran dirimidas en el ámbito interno; y que no utilizaron los mecanismos que tenían a su disposición para impugnar la constitucionalidad de los Mandatos 13 y 20, pero que no los utilizaron.

18. Las disposiciones de la Convención Americana que establecen excepciones al requisito de agotamientos de recursos internos son de contenido autónomo *vis à vis* las normas sustantivas de dicho tratado. En consecuencia, la determinación de la aplicabilidad de tales excepciones al presente asunto debe llevarse a



cabo de manera previa y separada del análisis del fondo, ya que depende de un estándar de apreciación distinto del utilizado para determinar la posible violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana. A efectos de la admisibilidad, la CIDH estima que las presuntas víctimas presentaron acreditaron debidamente que fueron efectivamente impedidas del acceso pleno y efectivo a los recursos constitucionales, por una parte; y por la otra, que los recursos administrativos no fueron decididos dentro de un plazo razonable. En consecuencia, corresponde aplicar a la presente petición las excepciones previstas en el artículo 46.2(a) y (b), respectivamente, de la Convención Americana. Dado que la petición fue presentada mientras la situación denunciada seguía vigente, la Comisión Interamericana concluye asimismo que se cumple el concepto de plazo razonable en los términos del artículo 32.2 de su Reglamento. Estas decisiones no prejuzgan sobre el fondo de la petición ni la veracidad de lo alegado.

19. En cuanto al tiempo transcurrido entre la presentación de la petición y su traslado al Estado, que este considera excesivo, la Comisión Interamericana recuerda que ni la Convención Americana ni su Reglamento establecen un plazo a tal efecto; y que los plazos establecidos en dichos instrumentos para otras etapas del trámite no son aplicables por analogía.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

20. La parte peticionaria alega que se restringió en forma discriminatoria el acceso a la justicia de las presuntas víctimas mediante mandatos constituyentes; que la independencia de las autoridades judiciales que debían conocer los casos de las presuntas víctimas se vio menoscabada por comunicados del Poder Ejecutivo e instrucciones de sus superiores dentro del Poder Judicial; que las autoridades a cargo de resolver recursos administrativos interpuestos por las presuntas víctimas realizaron declaraciones públicas en las que se prejuzgó su responsabilidad por conductas irregulares antes de resolver sus recursos; y que se incautaron sus bienes con base en la presunción de que actuaron como “testaferros” de personas responsables de las quiebras bancarias debido a su parentesco con ellas.

21. La CIDH señala que ya ha admitido para examen de fondo una petición referente a la posible incompatibilidad del Mandato 13 con derechos contemplados en la Convención Americana<sup>9</sup>. Asimismo, la Comisión Interamericana ha advertido anteriormente que la independencia judicial debe estar reconocida en el marco normativo y además manifestarse en la práctica, entre otras formas, “en el respeto de la independencia de magistrados y magistradas en sus procesos de deliberación, decisión y funcionamiento en general del Poder judicial”<sup>10</sup>. En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha expresado que quienes ejercen funciones públicas “tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden llegar a desconocer dichos derechos”<sup>11</sup>. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el artículo 5.3 de la Convención Americana establece que “la pena no puede trascender la persona del delincuente”.

22. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión Interamericana estima que los alegatos de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos, podrían constituir violaciones de los artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y retroactividad), 11 (honra y dignidad), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1. (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno)

23. En cuanto a los alegatos de violación de los artículos 7 (libertad personal) y 14 (rectificación y respuesta) de la Convención Americana, la CIDH estima que la parte peticionaria no ha aportado elementos o sustento suficiente para considerar *prima facie* su posible violación; y que tampoco surgen del expediente.

24. Con respecto a los alegatos del Estado referidos a la llamada “fórmula de la cuarta instancia”, la Comisión Interamericana debe decidir a efectos de la admisibilidad si los hechos alegados caracterizan

<sup>9</sup> CIDH, Informe No. 49/20. Admisibilidad. Catalina Ayala Murrieta y Enrique Menoscal Vera. Ecuador. 24 de febrero de 2020.

<sup>10</sup> CIDH, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/13 párr. 34

<sup>11</sup> Corte I.D.H., Apitz Barbera y Otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo” vs. Venezuela. Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008, párr. 131.

alguna posible violación de derechos humanos, 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 inciso (c) de dicho artículo. El criterio de evaluación de tales requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de un caso. La CIDH es competente dentro de su mandato para declarar admisible una petición cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana. De acuerdo con las normas convencionales citadas, y en concordancia con el artículo 34 del Reglamento de la Comisión Interamericana, el análisis de admisibilidad se centra en la verificación de tales requisitos, que se refieren a elementos que, de ser ciertos, podrían constituir *prima facie* violaciones de la Convención Americana<sup>12</sup>.

25. Por otro lado, el Estado considera que la solicitud de información adicional a la parte peticionaria durante la etapa de estudio inicial afectó su derecho de defensa. Cabe señalar al respecto que la solicitud a la que se refiere el Estado tuvo por objeto completar la información necesaria para el análisis sobre admisibilidad, conforme a lo dispuesto por los artículos 26.2 y 29.3 del Reglamento; y que la determinación sobre el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 28 del mismo corresponde a la Comisión Interamericana. Sin perjuicio de ello, la CIDH destaca que toda la documentación aportada por la parte peticionaria y utilizada para el presente análisis fue oportunamente trasladada al Estado; y que este no ha aportado elemento alguno de convicción para demostrar que la referida solicitud de información adicional hubiera menoscabado su derecho de defensa o afectado la equidad del proceso.

### **VIII. DECISIÓN**

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 5, 8, 9, 11, 21, 24 y 25 de la Convención Americana en relación con sus artículos 1.1 y 2.
2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con los artículos 7 y 14 de la Convención Americana.
3. Notificar a las partes la presente decisión; proceder 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 15 días del mes de junio de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

---

<sup>12</sup> CIDH, Informe No. 143/18, Petición 940-08. Admisibilidad. Luis Américo Ayala Gonzales. Perú. 4 de diciembre de 2018, párr. 12.



**Anexo**  
**Lista de presuntas víctimas**

1. María Fernanda Peñafiel Salgado
2. Paulina del Consuelo Peñafiel Salgado
3. Orfa Cristina Peñafiel Salgado
4. David Estevan Peñafiel Salgado
5. Carlos Alonso Peñafiel Salgado
6. Peter Graetzer Peñafiel
7. Klaus Graetzer Peñafiel
8. Paula Graetzer Peñafiel
9. Nicole López Peñafiel
10. Laura López Peñafiel
11. Santiago Yépez Peñafiel
12. José Antonio Yépez Peñafiel
13. Martina Yépez Peñafiel
14. Nicolás Burnet Peñafiel
15. Micaela Burnet Peñafiel
16. Martín Matías Burnet Peñafiel
17. María Julia Peñafiel
18. María Paz Peñafiel
19. David Esteban Peñafiel
20. Daniela Peñafiel
21. Valeria Peñafiel
22. Carlos Alejandro Peñafiel
23. Wilson Cunguan Revelo
24. Norma Marlene Carrera
25. Vicente Minda Parra
26. Zoila Marina Estrada