

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 17  
27 enero 2017  
Original: español

**INFORME No. 16/17**  
**PETICIÓN 101-03**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

EVA CRISTINA ALLAN RAMOS  
ECUADOR

Aprobado por la Comisión el 27 de enero de 2017.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 16/17. Admisibilidad. Eva Cristina Allan Ramos. Ecuador. 27 de enero de 2017.



**INFORME No. 16/17**  
**PETICIÓN 101-03**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD  
EVA CRISTINA ALLAN RAMOS  
ECUADOR  
27 DE ENERO DE 2017

**I. RESUMEN**

1. El 31 de enero de 2003 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una petición, en la cual se alega la responsabilidad internacional de la República del Ecuador (en adelante, “Ecuador” o “el Estado”) por la presunta violación de los derechos de Eva Cristina Allan Ramos (en adelante “la peticionaria”, “la presunta víctima” o “señora Allan”).

2. La peticionaria alega que el 23 de octubre de 1984 fue detenida, incomunicada y trasladada a un centro de detención provisional acusada de haber participado en un desfalco en contra del Ministerio de Bienestar Social del Ecuador. Alega que fue violado en su contra el derecho a la presunción de inocencia, por haber sido retenida 22 meses sin que se haya demostrado su culpabilidad. Refiere que el proceso penal en su contra se prolongó por 16 años debido a razones imputables al Estado y que fue despedida de su puesto dentro del Ministerio de Bienestar Social del Ecuador en un proceso administrativo sustanciado sin notificación u oportunidad de defenderse. Refiere que existió una campaña de desprestigio en su contra que influyó en las decisiones de los órganos jurisdiccionales. Por su parte el Estado señala que la presunta víctima no agotó los recursos de jurisdicción interna antes de acudir ante la CIDH, pues no interpuso el recurso de *habeas corpus* mientras estuvo detenida. De igual forma, señala que de los alegatos de la peticionaria no se desprenden vicios procesales graves que afecten los derechos de la presunta víctima y que la petición pretende que la CIDH actúe como una “cuarta instancia”.

3. Sin prejuzgar sobre el fondo de la denuncia, tras analizar las posiciones de las partes y en cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (en adelante, “la Convención Americana” o “la Convención”) y artículos 31 a 34 del Reglamento de la CIDH (en adelante “Reglamento”), la Comisión decide declarar la petición admisible a efectos de examinar los alegatos relativos a la presunta violación de los derechos consagrados en los artículos 7 (Libertad Personal), 8 (Garantías Judiciales) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de dicho instrumento. La Comisión decide además notificar esta decisión a las partes, publicarla e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

**II. TRÁMITE ANTE LA CIDH**

4. La CIDH recibió la petición el 31 de enero de 2003 y durante la etapa de estudio inicial solicitó información adicional a la peticionaria el 10 de diciembre de 2003, 2 de junio de 2004, 9 de junio de 2005 y 29 de enero de 2007; solicitudes contestadas el 20 de enero de 2004, 12 de junio de 2004, 18 de agosto de 2005 y 24 de octubre de 2010, respectivamente.

5. El 24 de enero de 2011 la CIDH transmitió al Estado copia de las partes pertinentes de la petición y de la información adicional recibida durante la etapa de estudio inicial, otorgándole un plazo de 2 meses para someter sus observaciones, con base en el artículo 30.3 de su Reglamento entonces en vigor. El 3 de julio de 2014 se recibió la respuesta del Estado, la cual fue trasladada a la peticionaria el 17 de septiembre de 2014. La peticionaria remitió sus observaciones adicionales el 29 de junio de 2015, las cuales fueron puestas en conocimiento del Estado.

### III. POSICIÓN DE LAS PARTES

#### A. Posición de la peticionaria

6. La peticionaria señala que el 18 de mayo de 1981 fue asignada al puesto “Pagador 4” dentro del Ministerio de Bienestar Social de la República de Ecuador, teniendo bajo su responsabilidad la verificación de “la legalidad, exactitud y veracidad de los documentos de respaldo y los datos del boletín de pago” de los cheques para realizar pagos en tal institución. Alega que el 23 de octubre de 1984 fue detenida por agentes del Estado y trasladada a un Centro de Detención Provisional, sin que le fuera enseñada una boleta constitucional de encarcelamiento, por supuestamente haber participado en un desfalco en contra del Ministerio de Bienestar Social. Señala que el proceso penal se inició el 26 de octubre de 1984, siendo trasladada a la Cárcel de Mujeres ocho días después, lugar en el que permaneció 22 meses detenida mientras se llevaba a cabo el proceso en su contra. El 30 de julio de 1986 fue liberada al dictarse el auto de sobreseimiento provisional del proceso, en donde únicamente se acusó como responsable del fraude al Director Financiero del Ministerio de Bienestar Social. Alega la existencia de violaciones al derecho a la presunción de inocencia y libertad personal al haber estado detenida e incomunicada por seis días sin orden de detención y posteriormente detenida durante 22 meses sin que se haya demostrado su culpabilidad.

7. Refiere que el 13 de febrero de 1989 le fue notificada la confirmación del auto de sobreseimiento provisional emitido por la Primera Sala de la Corte Superior de Justicia de Quito. El sobreseimiento definitivo de la causa penal se emitió el 9 de diciembre de 1996 por el Juez Noveno de lo Penal de Pichincha, debiendo ser confirmado por la Corte Superior. Alega que el Juez Noveno de lo Penal de Pichincha retuvo el expediente de la peticionaria hasta que la misma interpuso, por medio del Defensor del Pueblo, solicitudes para que aquel fuese enviado a la Corte Superior, situación que demoró cuatro años. Menciona que el 11 de noviembre de 2002 se confirmó el auto de sobreseimiento definitivo.

8. La peticionaria afirma que una vez que fue puesta en libertad acudió a reclamar su puesto de trabajo ante el Ministerio de Bienestar Social, sin embargo, las autoridades del Ministerio le comunicaron que su expediente laboral había desaparecido. Posteriormente, la peticionaria tuvo acceso a una copia de la acción de personal No. 1771 del 17 de diciembre de 1984 en donde se declaraba la vacancia provisional de su cargo por ser presunta responsable de la comisión de un delito; y de la acción de personal No. 007 del 7 de enero de 1985 en donde se declaraba en cesación definitiva su cargo de “Pagador 4”. Refiere que dicho procedimiento de vacancia y cesación se realizó en ausencia, y nunca le fue notificada ninguna actuación.

9. Refiere que el 22 de mayo de 1989 acudió ante el Presidente de la Junta de Reclamaciones para solicitar la restitución de su cargo, obteniendo una negativa por parte de dicha autoridad el 25 de septiembre de 1990, por encontrarse su reclamo fuera del plazo previsto por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa para hacer valer sus derechos. Alega que el Ministerio de Bienestar Social desapareció intencionalmente el “expediente de personal” de la peticionaria con el afán de perjudicarla y no reintegrarla a su puesto de trabajo, pues en dicho expediente se encontraban todas las peticiones hechas al Ministro de Bienestar Social, así como el historial laboral de la presunta víctima que probaba que trabajó en aquella institución. Alega que el Estado indicó que la peticionaria jamás trabajó en el Ministerio de Bienestar Social debido a la inexistencia de un expediente laboral que lo probara.

10. Por otra parte, la peticionaria señala que existió una “manipulación de su imagen pública” por parte del Estado, así como “declaraciones públicas efectuadas en la prensa” que influyeron en la parcialidad del juzgamiento del Presidente de la Junta de Reclamaciones, violando el derecho al debido proceso y a la protección de la honra y dignidad, sin embargo, no aporta información adicional al respecto. La decisión de la Junta de Reclamaciones fue apelada ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que confirmó la sentencia anterior el 10 de abril de 1992 “con los mismos argumentos y sin entrar a examinar otros aspectos”.

11. En relación con el alegato del Estado sobre la falta de agotamiento del recurso de *habeas corpus* respecto a la privación de libertad, la peticionaria alega que la interposición del mismo no era necesaria toda vez que, según el marco existente, dicho recurso se tramitaba ante el Alcalde de la ciudad de

Quito con resultados generalmente negativos para casos en que la detención cuente con orden de juez competente o se refiera a la imputación de manejo irregular de recursos públicos.

12. Por otra parte, la peticionaria refiere que la tardanza en la presentación de la petición ante la Comisión se debe a los numerosos trámites que debió realizar ante las autoridades judiciales ecuatorianas para poder obtener copias certificadas de los documentos necesarios para acompañar la petición, por lo que la misma debe de ser considerada presentada dentro de un plazo razonable.

13. Con base en lo anterior, la peticionaria alega que el Estado violó, en perjuicio suyo, los derechos consagrados en los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos), 7 (libertad personal), 8 (garantías judiciales) y 11 (protección de la honra y de la dignidad) de la Convención Americana; II (derecho a la igualdad ante la ley), V (derecho a la protección a la honra, la reputación personal y la vida privada y familiar), XVIII (derecho de justicia), XXV (derecho de protección contra la detención arbitraria) y XXVI (derecho a proceso regular) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 9, 14, 17 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 2, 7, 10, 11 y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

## **B. Posición del Estado**

14. De acuerdo al Estado, la señora Allan laboraba como servidora pública de carrera en el puesto de "Pagador 4" de la Dirección Financiera del Ministerio de Bienestar Social. En 1984 fue sindicada como presunta responsable del delito de uso indebido de fondos públicos. Refiere que el 17 de diciembre de 1984 se declaró en vacancia temporal el cargo que desempeñaba la peticionaria debido al proceso penal que enfrentaba en ese momento. El 30 de julio de 1986 se dictó el auto de sobreseimiento provisional de aquel proceso; mismo que fue ratificado el 13 de febrero de 1989. El 9 de diciembre de 1996 se dictó el sobreseimiento definitivo, ratificado el 11 de noviembre de 2002.

15. Alega que para recuperar su puesto de trabajo la señora Allan presentó una demanda ante la Junta de Reclamaciones el 22 de mayo de 1989, misma que fue rechazada el 25 de septiembre de 1990. Refiere que la peticionaria apeló la resolución anterior ante el Tribunal Contencioso Administrativo, mismo que notificó la confirmación de la sentencia el 23 de abril de 1992.

16. Sostiene que los recursos de jurisdicción interna no fueron agotados por la peticionaria en relación con el proceso penal No. 135-85 seguido en su contra. Refiere que durante todo el tiempo que estuvo detenida no presentó ningún recurso para cuestionar la legitimidad de su detención, aun cuando existían a la fecha de los hechos, recursos disponibles en la jurisdicción interna para tutelar la validez jurídica de su privación de libertad. Refiere que el artículo 19 de la Constitución ecuatoriana entonces vigente establecía la posibilidad de acogerse al *hábeas corpus*. Expone que, debido al principio de subsidiariedad del Sistema Interamericano, la petición sería inadmisibile pues al no haberse agotado dicho recurso nunca se le dio la oportunidad al Estado de remediar las violaciones a sus derechos fundamentales. Alega que el *hábeas corpus* era el recurso adecuado y efectivo para solucionar la situación de la peticionaria. Refiere, además, que entre la resolución que confirmó el sobreseimiento definitivo y la presentación de la petición ante la Comisión el 30 de enero de 2004 han pasado más de seis meses.

17. Indica que si bien la peticionaria impugnó el acto administrativo consistente en la acción de personal No. 1171 de 17 de diciembre de 1984 mediante la cual se declaró la vacancia provisional de su cargo, la sentencia definitiva de dicha impugnación fue emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo el 23 de abril de 1992; transcurriendo entre ésta y la fecha de la presentación de la petición ante la Comisión, más tiempo que el establecido en el artículo 46 numeral 1(b) de la Convención Americana.

18. El Estado alega que la peticionaria pretende que la Comisión Interamericana asuma una posición de tribunal de revisión en materia de fondo del procedimiento penal y administrativo, actuando como una cuarta instancia. Refiere también que no se observa de los documentos presentados por la peticionaria la existencia de vicios procesales graves que afectaran su derecho al debido proceso,

concluyendo que la pretensión de la peticionaria responde únicamente a su insatisfacción por el rechazo de sus peticiones por parte de los tribunales ecuatorianos.

19. En conclusión, el Estado sostiene que, en función de no haberse agotado todos los recursos de jurisdicción interna; además de haber transcurrido más de seis meses entre la presentación de la petición ante la Comisión y los recursos que efectivamente se agotaron; y que la peticionaria pretende además, que la Comisión actúe como un tribunal de cuarta instancia y revise el fondo de las causas penales y administrativas, respectivamente; la petición es inadmisibles y solicita a la CIDH que así lo declare.

#### **IV. ANÁLISIS SOBRE COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD**

##### **A. Competencia**

20. La peticionaria se encuentra facultada, en principio, por los artículos 44 de la Convención Americana y 23 del Reglamento para presentar peticiones ante la Comisión. La petición señala como presunta víctima a una persona individual, respecto de quien el Estado de Ecuador se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En lo concerniente al Estado, la Comisión señala que Ecuador es Estado parte de la Convención Americana desde el 28 de diciembre de 1977, la fecha en que depositó su instrumento de ratificación del tratado supra mencionado. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición. Asimismo, la Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones que habrían tenido lugar dentro del territorio de Ecuador.

21. La Comisión tiene competencia *ratione temporis* por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana ya se encontraba en vigor para el Estado en la fecha en que habrían ocurrido los hechos alegados en la petición. Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae* con respecto a las alegadas violaciones a derechos humanos protegidos en la Convención.

22. Con respecto a los alegatos sobre violaciones de la Declaración Americana, en atención a lo dispuesto en los artículos 23 y 51 de su Reglamento, la Comisión goza, en principio, de competencia *ratione materiae* para examinar violaciones de los derechos consagrados por dicha Declaración. Sin embargo, la CIDH ha establecido previamente que una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, es dicho instrumento – no la Declaración – el que pasa a ser la fuente específica del derecho que aplicara la CIDH, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos y que no medie una situación de continuidad<sup>1</sup>. Por último, la Comisión no es competente para declarar violaciones de los derechos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos ni en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, alegados por la peticionaria.

##### **B. Requisitos de Admisibilidad**

###### **1. Agotamiento de los recursos internos**

23. Los artículos 46.1.a de la Convención Americana y 31.1 del Reglamento exigen el previo agotamiento de los recursos disponibles en la jurisdicción interna conforme a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos, como requisito para la admisión de los reclamos presentados en la petición. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, solucionen la situación antes de que sea conocida por una instancia internacional.

---

<sup>1</sup> CIDH, Informe No. 6/15, Petición 518/03. Admisibilidad. Jorge Villarroel y otros. Ecuador. 29 de enero de 2015, párr. 32.

24. La peticionaria afirma que agotó los recursos internos del proceso penal el 11 de noviembre de 2002 con la confirmación del auto de sobreseimiento definitivo, así como los recursos internos del proceso administrativo para la reincorporación a su puesto laboral con la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del 10 de abril de 1992. Por su parte, el Estado indica que la peticionaria no interpuso el recurso de *hábeas corpus* para cuestionar la legalidad de su detención. En relación con el proceso administrativo, el Estado no controvierte el agotamiento.

25. Como ha sido determinado en otros casos relativos a Ecuador, el recurso de *hábeas corpus* constitucional señalado por el Estado debía ser interpuesto ante el Alcalde o el Presidente del Concejo<sup>2</sup>. Al respecto, tanto la Comisión<sup>3</sup> como la Corte Interamericana han establecido que la presentación de un recurso de *hábeas corpus* ante una autoridad administrativa no constituye un recurso judicial idóneo bajo los estándares de la Convención Americana<sup>4</sup>. Por lo tanto, la Comisión considera que en el momento de los hechos el recurso de *hábeas corpus* constitucional no constituía un recurso adecuado, por lo que no resulta exigible su agotamiento.

26. Por lo tanto, la Comisión concluye que, con la confirmación del auto de sobreseimiento definitivo, se han agotado los recursos de la jurisdicción interna de conformidad con el artículo 46.1.a de la Convención Americana y 31.1 del Reglamento, en relación al proceso penal llevado en contra de la presunta víctima. Asimismo, concluye que los recursos internos respecto del proceso administrativo de reincorporación laboral fueron agotados mediante sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del 10 de abril de 1992, notificada el 23 de abril de 1992.

## **2. Plazo de presentación de la petición**

27. El artículo 46.1.b de la Convención Americana y 32.1 del Reglamento establece que para que una petición resulte admisible por la Comisión se requerirá que sea presentada dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto lesionado haya sido notificado de la decisión definitiva.

28. En el reclamo bajo análisis, el 11 de noviembre de 2002 la Corte Superior de Justicia ratificó el sobreseimiento definitivo de la causa penal en contra de la peticionaria y la petición ante la CIDH fue presentada el 31 de enero de 2003. Por lo tanto, la Comisión concluye que la petición cumple el requisito establecido en el artículo 46.1.b de la Convención y 32.1 del Reglamento en cuanto a las presuntas violaciones derivadas del procedimiento penal llevado en contra de la señora Allan. Respecto a la extemporaneidad alegada por el Estado, la CIDH nota que la petición ante la Comisión fue presentada el 31 de enero de 2003 y no el 30 de enero de 2004.

29. Respecto al proceso administrativo, la Comisión nota que la decisión del Tribunal Contencioso Administrativo que ratificó la sentencia de la Junta de Reclamaciones fue notificada el 23 de abril de 1992, esto es, más de 10 años antes de la presentación de la presente petición. Por lo tanto, en relación con los hechos alegados respecto de dicho proceso, la Comisión concluye que dichos reclamos son extemporáneos dado que no se cumple con el requisito establecido en el artículo 46.1.b de la Convención y 32.1 del Reglamento.

---

<sup>2</sup> El artículo 19 numeral 17 inciso j) de la Constitución ecuatoriana de 1979.

<sup>3</sup> CIDH, Informe No. 91/13, Petición 910-07, Admisibilidad. Daría Olinda Puertocarrero Hurtado. Ecuador. 4 de noviembre de 2013, párr. 28; CIDH, Informe No. 139/10, Petición 11.510. Admisibilidad. Luis Giraldo Ordóñez Peralta. Ecuador. 1 de noviembre de 2010, párr. 29.

<sup>4</sup> Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 128.

### 3. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional

30. No surge del expediente que la materia de la petición se encuentre pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni que reproduzca una petición ya examinada por éste u otro órgano internacional. Por lo tanto, no son aplicables las causales de inadmisibilidad establecidas en los artículos 46.1.c y 47.d de la Convención y 33.1.a y 33.1.b del Reglamento.

### 4. Caracterización de los hechos alegados

31. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en los artículos 47.b de la Convención Americana y 34.a del Reglamento, o si la petición es "manifiestamente infundada" o es "evidente su total improcedencia", conforme a los artículos 47.c de la Convención Americana y 34.b del Reglamento. El criterio para analizar la admisibilidad difiere del utilizado para el análisis del fondo de la petición dado que la Comisión sólo realiza un análisis *prima facie* para determinar si los peticionarios establecen la aparente o posible violación de un derecho garantizado por la Convención Americana. Se trata de un análisis somero que no implica prejuzgar o emitir una opinión preliminar sobre el fondo del asunto.

32. Asimismo, los instrumentos jurídicos correspondientes no exigen a los peticionarios identificar los derechos específicos que se alegan violados por parte del Estado en un asunto sometido a la Comisión, aunque los peticionarios pueden hacerlo. Corresponde a la Comisión, con base en la jurisprudencia del sistema, determinar en sus informes de admisibilidad, qué disposición de los instrumentos interamericanos relevantes es aplicable y podría establecerse su violación si los hechos alegados son probados mediante elementos suficientes.

33. La peticionaria sostiene que se violaron sus derechos a la libertad personal y a las garantías judiciales por el tiempo que permaneció detenida en prisión preventiva sin que se haya establecido su involucramiento en un delito, así como por las irregularidades que sucedieron en el proceso penal llevado en su contra tales como la inexistencia de una orden de detención constitucional, el permanecer incomunicada seis días, y el retraso en la sustanciación de las actuaciones judiciales que prolongaron el proceso penal por 16 años. Alega asimismo que existió una "manipulación de su imagen pública" por parte del Estado, lo cual habría violado su derecho al debido proceso y a la protección de la honra y dignidad. Por su parte, el Estado manifiesta que las autoridades judiciales internas han resuelto conforme a derecho la situación de la señora Allan, por lo que la CIDH no debería de conocer del caso, pues estaría actuando como una cuarta instancia.

34. En vista de los elementos de hecho y de derecho presentados por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la CIDH considera que, de ser probados, los hechos alegados podrían caracterizar una posible violación a los derechos protegidos en los artículos 7, 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento en perjuicio de la presunta víctima. Respecto a la alegada violación del artículo 11 (Protección de la Honra y la Dignidad) de la Convención, la Comisión observa que la peticionaria no ofrece alegatos concretos para su presunta violación, por lo que no corresponde declarar dicha pretensión admisible.

## V. CONCLUSIONES

35. Con fundamento en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, la Comisión Interamericana concluye que la presente petición satisface los requisitos de admisibilidad enunciados en los artículos 31 a 34 del Reglamento y 46 y 47 de la Convención Americana y, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto,

## LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

### DECIDE:

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 7, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento jurídico;
2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con el artículo 11 de la Convención;
3. Notificar a las partes la presente decisión;
4. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y
5. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Dado y firmado en la ciudad de San Francisco, California, a los 27 días del mes de enero de 2017.  
(Firmado): James L. Cavallaro, Presidente; Francisco José Eguiguren, Primer Vicepresidente; Margarete May Macaulay, Segunda Vicepresidenta; José de Jesús Orozco Henríquez, Paulo Vannuchi, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, y Enrique Gil Botero, Miembros de la Comisión.