

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 410
18 noviembre 2020
Original: español

INFORME No. 393/20
PETICIÓN 2096-13
INFORME DE ADMISIBILIDAD

DIEGO FERNANDO FALCONÍ TRÁVEZ Y EDMONDO ALESSIO PEZZOPANE
ECUADOR

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 18 de noviembre de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 393/20. Petición 2096-13. Admisibilidad. Diego Fernando Falconí Trávez y Edmondo Alessio Pezzopane. Ecuador. 18 de noviembre de 2020.



I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Diego Fernando Falconí Trávez, Edmondo Alessio Pezzopane, Juan Pablo Albán Alencastro, Farith Simón Campana, Belén Aguinaga Aguinaga, Carlos Sevilla Albornoz y Gabriela Flores ¹
Presunta víctima:	Diego Fernando Falconí Trávez y Edmondo Alessio Pezzopane
Estado denunciado:	Ecuador
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 17 (protección a la familia), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	17 de diciembre de 2013
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	23 de abril de 2020
Notificación de la petición al Estado:	7 de agosto de 2017
Primera respuesta del Estado:	20 de diciembre de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	27 de noviembre de 2018
Observaciones adicionales del Estado:	15 de octubre de 2018 y 22 de junio de 2020

III. COMPETENCIA

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

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

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 17 (protección a la familia), 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)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, el 20 de junio de 2013
Presentación dentro de plazo:	Sí

¹ La abogada Daniela Salazar Marín acompañó la presentación inicial de la petición en calidad de co-peticionaria, e intervino activamente en representación de las presuntas víctimas hasta el 5 de junio de 2019, fecha en la cual informó que se excusaría del caso al haber sido designada como Jueza de la Corte Constitucional del Ecuador, y que sería reemplazada por la abogada Gabriela Flores.

² En adelante, "la Convención Americana" o "la Convención".

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria solicita a la CIDH que Ecuador sea declarado internacionalmente responsable por la violación de los derechos humanos de los señores Diego Fernando Falconí Trávez y Edmondo Alessio Pezzopane, como consecuencia de la negativa de las autoridades ecuatorianas a registrar su matrimonio, celebrado en España, por tratarse de una pareja del mismo sexo; y por la falta de fundamentación de los fallos judiciales que resolvieron las demandas interpuestas contra dicha negativa.

2. Se relata que los señores Falconí y Pezzopane, de nacionalidades ecuatoriana e italiana respectivamente, contrajeron matrimonio válidamente bajo las leyes españolas el 29 de septiembre de 2011, y establecieron su residencia en Barcelona, aunque el señor Falconí mantuvo vínculos laborales, académicos y familiares con Ecuador. El 24 de octubre de 2012 solicitaron a la Dirección General del Registro Civil del Ecuador que se registrara su matrimonio celebrado en el exterior, pero el 31 de octubre de 2012 el Registro Civil denegó su solicitud, invocando el artículo 81 del Código Civil, según el cual “[m]atrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y una mujer se unen con el fin de vivir juntos, procrear y auxiliarse mutuamente”, y afirmando que el matrimonio entre parejas del mismo sexo era incompatible con la legislación ecuatoriana.

3. Por considerar que esta negativa lesionaba sus derechos humanos bajo la Constitución ecuatoriana y la Convención Americana, el señor Falconí presentó una acción de protección ante el Juzgado Noveno de la Niñez y Adolescencia de Pichincha, pidiendo la protección de sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la privacidad y no injerencia en la vida privada, y a la protección de la familia. El 9 de enero de 2013 dicho Juzgado denegó la acción de protección, en criterio de los peticionarios, sin fundamentación suficiente, ya que sólo indicó que se debía intentar una acción contencioso-administrativa en contra de la decisión de negar el registro. Apelada esta decisión, fue confirmada por la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Pichincha, en providencia del 19 de junio de 2013, notificada el 20 de junio siguiente. Para los peticionarios, este fallo de segunda instancia también carecía de una fundamentación adecuada, por lo cual, en conjunto con el de primera instancia, configurarían una violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial.

4. Los peticionarios alegan que estas decisiones obedecieron a la injerencia del Gobierno de turno, ya que el Presidente de la República en febrero de 2013 pretendió limitar el acceso y el alcance de las acciones constitucionales de protección, y afirmó que durante su mandato no se permitiría el matrimonio entre personas del mismo sexo en Ecuador. Adicionalmente, invocan un Oficio Circular de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y un Memorando Circular del Consejo de la Judicatura en los cuales se habrían impuesto a los jueces del país distintas limitaciones para la tramitación y decisión de acciones de protección. Los peticionarios presentan en su denuncia ante la CIDH diversos argumentos sustantivos sobre la violación de los derechos que invocan, especialmente de su derecho a la igualdad ante la ley y a no ser víctimas de discriminación; y contextualizan en detalle lo ocurrido describiendo un entorno social, jurídico y político lesivo de sus derechos a la igualdad, a la familia, a la privacidad y a la protección judicial.

5. En su contestación, el Estado alega que la petición se debe declarar inadmisibles por falta de agotamiento de los recursos internos, y porque no caracterizaría violaciones de los derechos humanos. En forma preliminar, afirma que ni la Convención Americana ni el Reglamento de la CIDH prevén la figura de los co-peticionarios, por lo cual solicita que no se acepte la calidad en la que se han presentado los distintos abogados que presentaron la petición conjuntamente con las presuntas víctimas: *“el Estado ecuatoriano objeta que las personas anteriormente referidas posean la calidad de co-peticionarios, dado que esta condición no se encuentra determinada en las reglas que integran el SIDH”*. Por otra parte, afirma que la parte peticionaria ha desconocido la naturaleza de la fase de admisibilidad de este procedimiento interamericano, y las normas que la rigen, al presentar en su petición inicial diversos argumentos de fondo atinentes a los derechos que considera violados y las razones por las cuales se estiman vulnerados.

6. En cuanto a la falta de caracterización de violaciones de la Convención Americana, el Estado afirma que la petición se sustenta meramente en la inconformidad de los peticionarios con los resultados obtenidos tras el desarrollo de una acción constitucional. Adicionalmente, el Estado señala varias afirmaciones contextuales efectuadas por el señor Falconí en su petición, para luego desmentirlas; por ejemplo, el Estado

refuta las razones personales que el señor Falconí afirma que lo motivaron a migrar, y controvierte que en el Ecuador su proyecto de vida se hubiese visto frustrado por un entorno discriminatorio en razón de su orientación sexual, proposiciones ante las cuales el Estado afirma adicionalmente que se trata de alegatos subjetivos que no demuestran vulneración de derechos alguna. En la misma línea, afirma que *“no se ha probado que el Estado haya sido responsable de algún tipo de agresión en contra del señor Falconí. Tal como lo refiere el peticionario, su desplazamiento se relacionó con su proyecto de vida, en el cual el Estado no ha tenido injerencia alguna”*; y señala que no hay registro de que, ante agresiones sufridas en territorio ecuatoriano, el señor Falconí hubiese interpuesto alguna denuncia penal, pudiendo hacerlo. El Estado asevera que el proyecto de vida del señor Falconí no ha sido frustrado, y se refiere a distintos aspectos de su desempeño profesional para demostrarlo. A continuación, el Estado expone diversos argumentos sustantivos sobre el fondo del presente asunto, a saber, la negativa de las autoridades registrales ecuatorianas a inscribir el matrimonio del señor Falconí y el señor Pezzopane por ser incompatibles con la definición legal de dicha figura en el Código Civil y demás reglas aplicables, y niega que haya sido un acto de discriminación. Finalmente, afirma que en el curso del proceso constitucional de protección iniciado por el peticionario no se desconocieron sus garantías judiciales, puesto que el mismo se sustanció bajo la normativa constitucional y legal sobre la acción de protección. Al respecto presenta nuevos y extensos argumentos de fondo, y califica los alegatos del peticionario como meras apreciaciones subjetivas.

7. En cuanto a la falta de agotamiento de los recursos internos, el Estado afirma que los peticionarios debieron haber ejercido la acción extraordinaria de protección para ventilar sus objeciones frente a las sentencias que resolvieron en primera y segunda instancia la acción constitucional de protección interpuesta. El Estado explica que la acción extraordinaria de protección, prevista en el derecho interno, tiene la función específica de permitir la revisión de las sentencias judiciales que se consideren violatorias de los derechos fundamentales.

Hechos nuevos aportados recientemente por las partes:

8. El 12 de junio de 2019, la Corte Constitucional del Ecuador declaró inconstitucional la disposición del Código Civil que definía el matrimonio como un vínculo entre un hombre y una mujer, y que fue invocada por las autoridades del Registro Civil para denegar la inscripción del matrimonio de los señores Falconí y Pezzopane. La parte peticionaria reportó esta decisión constitucional mediante memorial dirigido a la CIDH el 23 de abril de 2020, y precisó que *“a pesar de que esta sentencia reconozca el matrimonio igualitario en el Ecuador, los peticionarios deseamos continuar con la tramitación de la presente petición, con miras a obtener una reparación integral por las vulneraciones a los derechos humanos sufridas durante aproximadamente 7 años, relacionadas con la imposibilidad de celebrar nuestro matrimonio en Ecuador”*.

9. El Estado, por su parte, también informó a la CIDH sobre la adopción de este fallo en comunicación del 22 de junio de 2020, y solicitó que en consecuencia se declare inadmisibles las peticiones al haberse presentado un hecho sobreviniente que tuvo por efecto dejarla sin objeto: *“las pretensiones de los peticionarios han sido satisfechas, a través del reconocimiento del matrimonio igualitario en Ecuador, lo que se traduce en la inexistencia actual del objeto litigioso, por un cambio sobreviniente que afecta la esencia misma del caso. (...) los motivos que iniciaron la presente petición han dejado de existir puesto que el mérito del asunto propuesto por los peticionarios ha sido satisfecho”*.

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

10. Como primera medida, la Comisión debe referirse a la solicitud del Estado de declarar improcedente la figura de los “co-peticionarios” por no estar prevista expresamente en las normas que rigen este procedimiento. El artículo 44 de la Convención Americana es claro al disponer que *“cualquier persona o grupo de personas”* puede presentar peticiones contentivas de denuncias o quejas por la violación de los derechos humanos en ella consagrados; esta disposición es replicada en el artículo 23 del Reglamento de la CIDH. La parte peticionaria en este caso está conformada por un grupo de personas que presentaron en forma conjunta su petición, para lo cual cuentan con legitimación activa, tanto convencional como reglamentaria. En su práctica consolidada, reflejada en un alto número de informes precedentes, la CIDH ha aceptado que dos o más personas presenten conjuntamente una petición a favor de una o más víctimas, acogéndolas en calidad de

co-peticionarios. Es irrelevante la forma coloquial como se denomine al grupo de personas que actúen conjuntamente como peticionarios en una determinada petición ante la CIDH.

11. El objeto principal de la petición es que se declare contraria a la Convención Americana la negativa de las autoridades ecuatorianas a registrar el matrimonio de los señores Falconí y Pezzopane, celebrado válidamente en España, por tratarse de una pareja del mismo sexo. En forma conexa y derivada, los peticionarios solicitan que se declaren violados los derechos de las presuntas víctimas a las garantías judiciales y la protección judicial, por la falta de fundamentación de las sentencias en las cuales los jueces resolvieron la acción de protección por ellos interpuesta para obtener la protección de sus derechos constitucionales a la igualdad, a la familia y a la privacidad. La acción de protección, establecida en el artículo 88 de la Constitución del Ecuador⁴ y regulada adicionalmente por el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional del Ecuador⁵, es –por su definición misma en estos instrumentos– un medio judicial idóneo para la protección de los derechos humanos protegidos en la Convención Americana. En esta medida, los peticionarios hicieron uso de un recurso judicial doméstico adecuado para que sus pretensiones fueran resueltas por la justicia ecuatoriana. Dichas pretensiones fueron denegadas en primera y segunda instancia mediante fallos del 9 de enero de 2013 y 19 de junio de 2013, siendo notificado éste último el 20 de junio de 2013. Por lo tanto, la CIDH considera que los peticionarios dieron cumplimiento al requisito de agotamiento de los recursos internos establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana, y que presentaron la petición dentro del término de seis meses establecido en el artículo 46.1.b) de dicho tratado.

12. El Estado ha argumentado que hubo una falta de agotamiento de los recursos internos en este caso, porque los peticionarios no controvertieron los fallos judiciales adoptados en el curso del proceso constitucional de protección, que consideran carentes de fundamentación, a través de una nueva demanda, v.g. la acción extraordinaria de protección. Sin embargo, para la CIDH no era necesario que los peticionarios, habiendo ya interpuesto y agotado los recursos internos idóneos para que se examinara su reclamo principal por las actuaciones discriminatorias de las autoridades registrales, tuvieran que interponer nuevamente una acción judicial de tipo extraordinario para que se examinara su pretensión sobre indebida administración de justicia. Más aún, el recurso constitucional que el Estado en este caso considera se dejó de ejercer es un recurso de tipo extraordinario, y la CIDH ha establecido que, si bien en algunos casos pueden ser adecuados para enfrentar violaciones de derechos humanos, como norma general los únicos recursos que son necesarios agotar son aquellos cuyas funciones, dentro del sistema jurídico, son apropiados para brindar protección tendiente a remediar una infracción de determinado derecho legal. En principio, se trata de recursos ordinarios y no extraordinarios⁶.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

13. La petición bajo examen contiene argumentos claros y detalladamente sustentados sobre la posible violación de distintos derechos consagrados en la Convención Americana, en virtud de la decisión de las autoridades de la Dirección General del Registro Civil ecuatoriano de abstenerse de inscribir un matrimonio entre personas del mismo sexo realizado en el extranjero. Las presuntas víctimas también han aducido y fundamentado la violación conexa de su derecho a la protección judicial, dada la falta de fundamentación de las sentencias que agotaron los recursos internos por ellos iniciados para obtener la protección de sus derechos constitucionales y convencionales en sede doméstica. En particular, la CIDH observa que la petición presenta

⁴ Constitución de la República del Ecuador, artículo 88: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”.

⁵ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional del Ecuador, artículo 39: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.

⁶ CIDH, Informe No. 161/17, Petición 29-07. Admisibilidad. Andy Williams Garcés Suárez y familia. Perú. 30 de noviembre de 2017, párr. 12.

alegatos de carácter minucioso y complejo sobre la posible violación de su derecho a la igualdad y la configuración de un trato discriminatorio en el caso, cumpliendo así con la carga argumentativa específica que la CIDH exige de los reclamos por violación del artículo 24 de la Convención Americana⁷. También nota que la situación de posible discriminación a la que los señores Falconí y Pezzopane alegan haber sido sujetos pudo haber incidido sobre su integridad psicológica, protegida bajo el artículo 5 de la Convención Americana.

14. Ahora bien, la Comisión considera que la petición bajo examen no ha perdido su objeto por el hecho de que la Corte Constitucional del Ecuador haya declarado inconstitucional el artículo del Código Civil que, definiendo el matrimonio como un contrato entre un hombre y una mujer, sirvió de fundamento jurídico para la negativa a inscribir el matrimonio de los señores Falconí y Pezzopane. Como se ha reiterado, el objeto principal de esta petición no alude a la mera inconventionalidad de las normas legales ecuatorianas por no admitir los matrimonios del mismo sexo, sino que se centra en la forma en que dichas normas, que se consideran contrarias a la Convención Americana, fueron aplicadas por las autoridades registrales en el caso concreto, consolidando lo que se denuncia como una situación de discriminación que duró vigente varios años. Los peticionarios han manifestado expresamente ante la CIDH que no consideran que su denuncia haya perdido el objeto por causa del fallo de la Corte Constitucional, ya que durante siete años fueron afectados por la imposibilidad jurídica de formalizar su unión ante el sistema jurídico del Ecuador, lo cual les trajo perjuicios de distinto tipo.

15. Los extensos argumentos de fondo presentados por el Estado en su contestación para rebatir los reclamos de la parte peticionaria serán examinados y resueltos en la etapa procesal correspondiente. La CIDH resalta que, tal como insiste correctamente el propio Estado al referirse al escrito inicial de los peticionarios, no es en la fase de admisibilidad que se han de estudiar los alegatos sustantivos atinentes a los méritos del asunto bajo revisión, ya que el criterio de evaluación de la fase de admisibilidad difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición: la Comisión debe realizar en esta primera fase una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos como tal. Esta determinación sobre la caracterización preliminar de violaciones de la Convención Americana constituye un análisis primario, que no implica prejuzgar sobre el fondo del asunto⁸.

16. Bajo este criterio de valoración *prima facie*, la CIDH estima que los alegatos de hecho y de derecho de la parte peticionaria no son manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo, pues los hechos denunciados, de corroborarse, podrían caracterizar violaciones a los artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (honra y dignidad), 17 (protección a la familia), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en conexión con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), en perjuicio de los señores Falconí y Pezzopane.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 5, 8, 11, 17, 24 y 25 de la Convención Americana, en conexión con sus artículos 1.1 y 2; y

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

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 18 días del mes de noviembre de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarette May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitíño, Julissa Mantilla Falcón y Stuardo Ralón Orellana (en contra), Miembros de la Comisión.

⁷ CIDH, Informe No. 116/19, Petición No. 1780-10, Admisibilidad, Carlos Fernando Ballivián Jiménez, Argentina, 3 de julio de 2019, párr. 15.

⁸ CIDH, Informe No. 69/08, Petición 681-00. Admisibilidad. Guillermo Patricio Lynn. Argentina. 16 de octubre de 2008, párr. 48.