

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

CASO LÓPEZ SOTO Y OTROS VS. VENEZUELA

SENTENCIA DE 26 DE SEPTIEMBRE DE 2018

(Fondo, Reparaciones y Costas)

Los deberes del Estado a la luz de la Convención Americana y del artículo 7 de la Convención de Belém do Pará con relación a casos de violencia contra la mujer

127. De acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención, los Estados están obligados a respetar y garantizar los derechos humanos reconocidos en ella. La responsabilidad internacional del Estado se funda en actos u omisiones de cualquier poder u órgano de éste, independientemente de su jerarquía, que violen la Convención Americana.

128. En cuanto al deber de respeto, la Corte ha sostenido que la primera obligación asumida por los Estados Partes, en los términos del citado artículo, es la de “respetar los derechos y libertades” reconocidos en la Convención. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.

129. Sin embargo, los derechos reconocidos en la Convención Americana no solo conllevan obligaciones de carácter negativo, como por ejemplo abstenerse de violarlos por la actuación de agentes estatales, sino que, además, requieren que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para garantizarlos (obligación positiva). Este deber abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural, que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de reparar integralmente a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales.

130. En particular, esta Corte ha establecido que la obligación de garantizar presupone el deber de los Estados de prevenir violaciones a los derechos humanos, inclusive aquellas cometidas por terceros particulares. No obstante, un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción, como se desarrollará posteriormente (*infra* párrs. 137 a 150). Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.

131. La Convención de Belém do Pará define la violencia contra la mujer y en su artículo 7 instituye deberes estatales para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, que especifican y complementan las obligaciones que tiene el Estado respecto al cumplimiento de los derechos reconocidos en la Convención Americana, tales como los previstos en los artículos 4 y 5. Al respecto,

el Tribunal ha establecido que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Adicionalmente, la Corte ha señalado que los Estados tienen la obligación de adoptar normas o implementar las medidas necesarias, conforme al artículo 2 de la Convención Americana y al artículo 7.c) de la Convención de Belém do Pará, que permitan a las autoridades ofrecer una investigación con debida diligencia en casos de violencia contra la mujer. Todo esto debe tomar en cuenta que, en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, obligaciones específicas a partir de la Convención de Belém do Pará, las cuales irradian sobre esferas tradicionalmente consideradas privadas o en que el Estado no intervenía. En este sentido, la Corte nota que, al momento de los hechos, Venezuela era parte de la Convención de Belém do Pará y que la Ley sobre la Violencia contra la Mujer y la Familia fue un primer acercamiento para receptar a nivel nacional los derechos consagrados en dicho instrumento internacional, aunque la misma era más restrictiva en tanto solo abarcaba conductas de violencia ocurridas en la esfera familiar.

132. El deber de debida diligencia para prevenir en casos de violencia contra las mujeres ha sido desarrollado también mediante instrumentos distintos a la Convención de Belém do Pará desde antes de 2001. Asimismo, la Corte se ha referido a los lineamientos desarrollados por la Relatoría Especial sobre la violencia contra la mujer de las Naciones Unidas, en los cuales se enlista una serie de medidas conducentes a cumplir con sus obligaciones internacionales de debida diligencia en cuanto a prevención, a saber: ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos; garantías constitucionales sobre la igualdad de la mujer; existencia de leyes nacionales y sanciones administrativas que proporcionen reparación adecuada a las mujeres víctimas de la violencia; políticas o planes de acción que se ocupen de la cuestión de la violencia contra la mujer; sensibilización del sistema de justicia penal y la policía en cuanto a cuestiones de género, accesibilidad y disponibilidad de servicios de apoyo; existencia de medidas para aumentar la sensibilización y modificar las políticas discriminatorias en la esfera de la educación y en los medios de información, y reunión de datos y elaboración de estadísticas sobre la violencia contra la mujer.

133. Además, en este caso Venezuela contaba con legislación interna que imponía a los funcionarios públicos, que en general tuvieran conocimiento de actos que lesionaran la dignidad de la mujer y, específicamente, de aquellos encargados de la recepción de denuncias, la obligación de debida diligencia para que éstas sean tramitadas con celeridad, y que en las investigaciones se preserve la integridad de la mujer (*supra* párr. 111).

134. Asimismo, la perita Kravetz señaló que la "obligación de prevención no solo tiene relación con prevenir hechos concretos de violencia sexual, sino también es una obligación del Estado de identificar y erradicar las causas subyacentes de dicha violencia y los actores que contribuyen a su prevalencia. Entonces, significa atacar la persistencia de actitudes de complacencia o de disuasión de la denuncia que existen en una sociedad, que pueden existir entre las instituciones estatales y que contribuyen a su impunidad".

135. Por otra parte, dado que algunos actos de violencia contra la mujer pueden configurar actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, la Corte recuerda que la CIPST establece obligaciones de prevención y sanción de la tortura, para lo cual los Estados deben adoptar "en el ámbito de su jurisdicción" las medidas efectivas que sean necesarias a tal fin.

136. En suma, al evaluar el cumplimiento de la obligación estatal de debida diligencia para prevenir, la Corte tendrá en cuenta que los hechos se refieren a un supuesto de violencia contra la mujer, circunstancia que exige una debida diligencia reforzada que trasciende el contexto particular en que se inscribe el caso, lo que conlleva a la adopción de una gama de medidas de diversa índole que procuren, además de prevenir hechos de violencia concretos, erradicar a futuro toda práctica de violencia basada en el género. Para ello, la Corte ya ha resaltado la importancia de reconocer, visibilizar y rechazar los estereotipos de género negativos, que son una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer, a fin de modificar las condiciones socio-culturales que permiten y perpetúan la subordinación de la mujer.

B.2 La atribución de responsabilidad al Estado por hechos de particulares

137. La Comisión y los representantes recurrieron de forma concomitante a dos criterios para establecer la responsabilidad del Estado por la violación de los artículos 5, 7 y 11 de la Convención Americana y 7 de la Convención de Belém do Pará. Por un lado, utilizaron un análisis del riesgo para determinar el alcance de los deberes de debida diligencia en la prevención y protección y, por el otro, sostuvieron que se configuró en el caso una situación de aquiescencia o complicidad. Por su parte, el Estado afirmó la ausencia de responsabilidad por hechos de particulares, en tanto Venezuela “no tenía conocimiento ni debió haberlo tenido respecto a lo que sucedía con la señora Linda Loaiza López Soto previo a ser rescatada por autoridades policiales”.

138. Si bien la Corte ha reconocido en su jurisprudencia que la “responsabilidad internacional puede generarse también por actos de particulares en principio no atribuibles al Estado”, lo cierto es que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. En efecto, el carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto o hecho de particulares. Es decir, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la vulneración de determinados derechos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía.

139. La fórmula utilizada por esta Corte Interamericana para determinar el alcance de esas obligaciones, y atribuir al Estado responsabilidad por falta en su deber de debida diligencia para prevenir y proteger a personas o a un grupo de personas frente a actos de particulares, fue desarrollada a partir del *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. En dicho caso, afirmó que los “deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo”.

140. Por ende, de acuerdo a su jurisprudencia constante y a fin de establecer un incumplimiento del deber de prevenir violaciones a los derechos a la vida e integridad personal, la Corte debe verificar que: i) las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida y/o integridad personal de un individuo o grupo de individuos determinado, y ii) tales autoridades no adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo.

141. En suma, para que surja la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de una obligación de debida diligencia para prevenir y proteger los derechos de un individuo o grupo de individuos determinado frente a particulares, es necesario, primeramente, establecer el conocimiento por parte del Estado de un riesgo real e inmediato y, en segundo término, realizar una evaluación respecto de la adopción o no de medidas razonables para prevenir o evitar el riesgo en cuestión. Al analizar la razonabilidad de las acciones implementadas por el Estado, la Corte valora, por un lado, aquellas

dirigidas a abordar la problemática de la violencia contra las mujeres en términos generales y, por el otro, aquellas adoptadas frente a un caso concreto una vez determinado el conocimiento del riesgo de una grave afectación a la integridad física, sexual y/o psicológica de la mujer, e incluso a su vida, el cual activa el deber de debida diligencia reforzada o estricta.

142. Así, la Corte ha establecido que el deber de debida diligencia estricta ante la desaparición de mujeres exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de la víctima. Deben existir procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conlleven una investigación efectiva desde las primeras horas. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido.

143. Para determinar si el Estado tuvo o debió haber tenido conocimiento del riesgo para una persona o grupo de personas determinado, la Corte ha tenido en cuenta distintos elementos e indicios, de acuerdo a las circunstancias del caso y el contexto en que éste se inscribía. En lo que se refiere a los casos de violencia contra la mujer, la Corte analizó las circunstancias particulares de cada asunto, en cuanto al modo en que el Estado tuvo noticia de los hechos, incluyendo el contexto relevante y centrándose en las denuncias hechas o en la posibilidad de interponer denuncias por parte de personas vinculadas con las víctimas. Así, en el *Caso González y Otras ("Campo Algodonero")*, la Corte entendió que el Estado había conocido el riesgo específico para las víctimas a partir de las denuncias de su desaparición ante las autoridades estatales, a lo que se sumaba el contexto conocido por el Estado de violencia y discriminación contra la mujer. En el *Caso Véliz Franco*, la Corte estableció el conocimiento estatal desde la interposición de la denuncia formalizada por parte de la madre, en la cual si bien no indicaba explícitamente que María Isabel había sido víctima de un acto ilícito, resultaba razonable desprender que se encontraba en riesgo. La Corte señaló que un elemento adicional que reforzaba el conocimiento estatal estaba constituido por la impunidad generalizada existente en el país. Finalmente, en el *Caso Velázquez Paiz*, la Corte consideró suficiente prueba la llamada telefónica realizada por los padres de Claudina a la Policía Nacional Civil y la información proporcionada a la patrulla que se acercó en respuesta. Aunado a ello, la Corte tuvo en cuenta el contexto de aumento de la violencia homicida contra las mujeres en Guatemala y agravamiento del grado de violencia y ensañamiento ejercidos contra los cuerpos de muchas de las víctimas.

144. Adicionalmente, la perita Daniela Kravetz señaló en el proceso ante este Tribunal que:

[...] existen ciertos indicadores de previsibilidad que pueden alertar a las autoridades de la existencia de un riesgo real inminente para la víctima y la fuente de estos indicadores de previsibilidad puede ser distinta. Va a depender de las circunstancias de cada caso. La situación de secuestro o de desaparición de una mujer es uno de los indicadores de previsibilidad, [...] teniendo presente que la definición de violencia contra la mujer [de la Convención de Belém do Pará] enumera el secuestro como una de las formas de violencia contra la mujer y esta situación de secuestro o de desaparición de una mujer es un factor que cuando está presente puede apuntar un mayor riesgo, una mayor probabilidad que se comentan atentados contra la víctima, en particular atentados contra su integridad física y su integridad sexual. [E]sto es porque estas situaciones constituyen escenarios en que la mujer se encuentra particularmente vulnerable o expuesta a este tipo de violencia. Por eso, frente a una denuncia de desaparición o de secuestro de una mujer, le cabe al Estado un deber de diligencia debida estricta, en el sentido de que debe reaccionar con inmediatez tomando todas las medidas adecuadas y eficaces para poder responder de manera oportuna frente a esta denuncia, identificar el paradero de la víctima y evitar que se comenten atentados en contra de ella.

145. La Corte considera que, en efecto, la noticia de un secuestro o de una desaparición de una mujer debe activar el deber de debida diligencia reforzado del Estado, toda vez que esas circunstancias generan un escenario propicio para la comisión de actos de violencia contra la mujer, e implican una particular vulnerabilidad a sufrir actos de violencia sexual, lo que de por sí conlleva un riesgo a la vida y a la integridad de la mujer, independientemente de un contexto determinado.

Así lo reconoce la propia Convención de Belém do Pará en su artículo 2, al enlistar el secuestro como una de las conductas comprendidas dentro del concepto de violencia contra la mujer.

146. Ahora bien, la aquiescencia generaría un nivel de responsabilidad más directo que aquel derivado del análisis del riesgo, por cuanto aquél comporta un consentimiento del Estado al accionar del particular, sea por la inacción deliberada o por su propio accionar al haber generado las condiciones que permitan que el hecho sea ejecutado por los particulares. Lo decisivo, ha señalado la Corte, es dilucidar “si una determinada violación [...] ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la transgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”.

147. En efecto, desde su primera sentencia de fondo, la Corte ha afirmado que:

[...] en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención.

148. Además, la Corte ha establecido en su jurisprudencia que “para fincar responsabilidad estatal por transgresión al deber de respeto en relación con el actuar de terceros, no basta con una situación general de contexto de colaboración y de aquiescencia, sino que es necesario que en el caso concreto se desprenda la aquiescencia o colaboración estatal en las circunstancias propias del mismo”.

149. Al respecto, y específicamente en relación con la tortura, el perito Juan E. Méndez señaló que:

[I]a indiferencia o inacción del Estado constituye una forma de aquiescencia o autorización *de facto* de la tortura. Este principio se aplica especialmente cuando el Estado no protege a las víctimas de violencia doméstica o no hacen esfuerzos por prevenir la violencia de género. La falta de protección aparece cuando el Estado no protege a las víctimas de las conductas prohibidas; cuando no actúa para poner fin a la tortura cuando está razonablemente en conocimiento de que se pueda estar perpetrando; y cuando el Estado no procede a investigar y enjuiciar las violaciones cometidas. Ello es así porque su indiferencia ante tales hechos indica su consentimiento, aquiescencia y, en ocasiones, justificación de la violencia.

150. Por ende, de acuerdo a lo alegado en este caso, la Corte procederá a continuación a analizar los alegatos formulados y determinar, a partir de las circunstancias particulares del caso en concreto y teniendo en cuenta los criterios reseñados, el conocimiento del riesgo por parte del Estado y la razonabilidad de las medidas adoptadas, así como evaluar de acuerdo a los argumentos de la Comisión y los representantes, la supuesta aquiescencia, complicidad y/o tolerancia del Estado en la comisión de hechos por particulares.