2024586215

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

000253

CASO 12.054
SALVADOR CHIRIBOGA

OBSERVACIONES DE LA CIDH
A LA EXCEPCIÓN PRELIMINAR DEL ESTADO ECUATORIANO

1. El 12 de diciembre de 2006 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o "la CIDH") presentó ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte Interamericana", "la Corte" o "el Tribunal") el caso 12.054, Salvador Chiriboga, con el objeto de que la Corte concluya y declare la responsabilidad internacional del Estado de Ecuador (en adelante "el Estado" o "Ecuador") derivada de la expropiación de una parcela de terreno propiedad de los hermanos Guillermo y María Salvador Chiriboga (en adelante "las víctimas" o "la parte lesionada") mediante un procedimiento en el que se les desproveyó de su uso y goce sin haber recibido, como contrapartida, la justa compensación que les hubiese correspondido de acuerdo a lo que establece la legislación ecuatoriana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención ").

2. El 21 de marzo de 2007 la Comisión Interamericana recibió el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas presentado por los representantes de la parte lesionada, y el 25 de mayo del mismo año recibió la contestación a la demanda presentada por Ecuador. En su contestación, el Estado alegó el incumplimiento de la regla del previo agotamiento de recursos de la jurisdicción interna e indicó que ya había hecho dicha invocación en las primeras etapas del procedimiento ante la Comisión Interamericana. Ecuador agregó que "existe un juicio de expropiación pendiente de resolución definitiva y su tramitación se ha demorado por la propia actividad dilatoria del representante de la presunta víctima"[1], entre otros aspectos relacionados con los hechos y el fondo del caso.

3. La Comisión estima conducente aclarar que, en efecto, el Estado alegó la falta de agotamiento de recursos internos en el trámite de admisibilidad. Sin embargo, en dicha oportunidad el Estado presentó alegatos distintos, que fueron debidamente recogidos en el Informe de Admisibilidad de la siguiente forma:

> **B. Posición del Estado**
>
> El Estado argumenta que los procedimientos de expropiación fueron llevados a cabo de acuerdo con la ley y reglamentaciones vigentes en la época, pero que las alegadas víctimas no estuvieron dispuestas a aceptar el monto de la compensación determinada por la Municipalidad, de conformidad con el artículo 254 de la Ley de Regímenes Municipales y los artículos 801 y 802(2) del Código de Procedimiento Civil. El artículo 794(2) del Código de Procedimiento Civil dispone expresamente que la declaración de utilidad pública no deberá ser un asunto que pueda ser sometido a consideración judicial sino sólo a revisión administrativa. Los peticionarios solicitaron la revisión administrativa pero los procedimientos no han sido aun completados, según el Estado, debido a los "serios problemas que afligen a la administración de justicia del Ecuador". El único procedimiento que ha tenido como resultado una sentencia final,

[1] Contestación del Estado, pág. 9.

ha sido la presentación de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, el cual fue rechazado el 22 de febrero de 1998.

En la tercera respuesta del Estado, recibida el 29 de noviembre de 1999, el Procurador General informó a la Comisión que el Centro de Mediación de la Oficina del Procurador General se encontraba disponible para intentar una solución amistosa de este caso. El mediador designado por el Estado fue el Dr. Álvaro Galindo Cardona. En su cuarta respuesta, fechada el 24 de enero de 2001, el Estado planteó que no se habían agotado los recursos de la jurisdicción interna, lo cual es una condición *sine qua non* para que la Comisión declare admisible el caso. El Estado también expresó su disposición a continuar el diálogo a fin de alcanzar una solución amistosa del asunto. En su quinta y última respuesta del 6 de septiembre de 2001, el Estado reiteró que había actuado respetando las normas constitucionales y legales del país. Señaló que desde 1993 había negociado distintos arreglos con el 50% de los propietarios de las tierras que se encuentran dentro de los límites del Parque Metropolitano. Según la nota, la Municipalidad continúa negociando con los propietarios y en los próximos meses se espera consolidar la propiedad del 70% del parque. En lo que respecta a este caso, el Estado concluyó que la Municipalidad aun continúa con las gestiones y está interesada en concluir las negociaciones con los peticionarios[2].

4. Al respecto, el Informe de Admisibilidad 76/03 es claro en su análisis sobre el tema del agotamiento de los recursos internos al establecer lo siguiente:

a. Agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna

El Estado ha planteado que los peticionarios no han agotado los recursos de la jurisdicción interna en este caso. Según el Estado, los peticionarios sólo podían acceder a un recurso administrativo para impugnar la declaración de utilidad pública, debido a que el artículo 794(2) del Código de Procedimiento Civil excluye expresamente los recursos judiciales. Los peticionarios presentaron un recurso de amparo que planteó los asuntos incluidos en este caso, específicamente, que a los peticionarios les fue denegada la protección concedida por la Constitución de Ecuador y por los tratados internacionales de los cuales Ecuador es Estado parte, en lo que se refiere al derecho a no ser privado de la propiedad excepto cuando se abona una justa compensación. El recurso de amparo fue rechazado por el Tribunal Constitucional de Ecuador el 2 de febrero de 1998. Los peticionarios también iniciaron acciones administrativas, pero, de acuerdo con el Estado, estas aún no concluyeron en razón de "graves problemas que afectan a la administración de justicia en Ecuador." En consecuencia, la Comisión concluye que los peticionarios no están obligados a agotar los recursos internos debido a la excepción dispuesta en el artículo 46 (2)(c) de la Convención Americana, que dispone que esta vía no tiene que ser necesariamente agotada a los fines de la admisibilidad cuando "haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos"[3].

5. Como se observa, en el trámite de la admisibilidad del caso el Estado refirió, por una parte, que los peticionarios debían recurrir al recurso administrativo para impugnar la declaración de utilidad pública; por otra parte, que las acciones administrativas intentadas no concluyeron por la demora achacable a los problemas en la administración de justicia ecuatoriana; y finalmente, de manera general, que los recursos de la jurisdicción interna no se habían agotado. A pesar de que no lo alegó en el momento procesalmente oportuno ante la Comisión, el Estado indicó -en su contestación ante la Corte- que no se han agotado los recursos de la jurisdicción

[2] Apéndice 2 de la demanda, CIDH, Informe 76/03, Caso 12.054, Salvador Chiriboga, Admisibilidad, Ecuador, 22 de octubre de 2003, párrs. 19 y 20.

[3] Apéndice 2 de la demanda, CIDH, Informe 76/03, párr. 25.

interna, puesto que se encuentra pendiente de resolución el juicio de expropiación interpuesto por Ecuador en contra de la parte lesionada.

6. En el trámite de admisibilidad ante la Comisión el Estado no refirió al juicio de expropiación, como lo alega en esta oportunidad, y al referirse a la demora, lo hizo aceptando los problemas de la administración de justicia ecuatoriana. Asimismo, el propio Estado menciona en su contestación de demanda la impugnación administrativa de la declaratoria de utilidad pública realizada por la parte lesionada, recurso que había alegado debía interponerse cuando indicó que no se habían agotado los recursos en la etapa de admisibilidad del caso ante la CIDH[4].

7. En ese sentido, la Comisión mantiene que lo alegado oportunamente fue analizado en el Informe de Admisibilidad 76/03[5] y que el trámite del caso ha sido conforme con los requisitos procesales y normas convencionales, así como con la doctrina y jurisprudencia del Sistema Interamericano. Asimismo, la CIDH estima que el nuevo alegato del Estado es improcedente e infundado; que la excepción preliminar interpuesta por el Estado no es de recibo; y que el Tribunal es competente para decidir sobre el fondo del caso.

8. En primer lugar, el Estado había alegado la idoneidad del recurso administrativo -identificado en el informe de admisibilidad- para la situación presentada, y habiéndolo presentado en el momento oportuno, no es procedente que en esta etapa el Estado presente alegatos distintos a los de la etapa de admisibilidad ante la Comisión. En segundo lugar, la Comisión mantiene que las normas y el diseño de la Convención Americana encomienden a la CIDH la revisión de las cuestiones de admisibilidad, que ésta realizó la revisión en el presente caso en estricto apego de las normas aplicables, y que el Estado no ha ofrecido consideraciones de hecho ni de derecho que requieran o justifiquen la reapertura de la etapa de admisibilidad en el presente caso. Finalmente, e independientemente de los puntos anteriores, la Comisión observa que el recurso ahora planteado por el Estado, el juicio de expropiación, no fue presentado por la parte lesionada con el fin de proteger sus derechos individuales sino por el Estado, y que han transcurrido once años sin que se llegue a una resolución definitiva del proceso; hechos que demuestran que dicho recurso no es el recurso idóneo para proteger los derechos en consideración en el presente caso.

9. En relación con el primer punto, desde el primer caso contencioso sometido a su competencia[6], la Corte Interamericana ha sido constante en establecer que el artículo 46 de la Convención fija el alcance y sentido de la regla del previo agotamiento de los recursos internos, de conformidad con los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. En ese sentido, el Tribunal indicó que, tomando en cuenta dichos principios, así como la práctica internacional, la regla relativa al agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna estaba concebida en interés del Estado "pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputen, antes de haber tenido la ocasión de remediarlos con sus propios medios"[7]. Ha dicho igualmente la Corte que, al tratarse de los requisitos de

---

[4] Contestación del Estado, pág. 2.
[5] Apéndice 2 de la demanda, CIDH, Informe 76/03.
[6] Viviana Gallardo y otras *vs.* Costa Rica.
[7] Corte I.D.H., Caso "Juan Humberto Sánchez". Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 67; Corte I.D.H., Corte I.D.H., Caso "Cinco Pensionistas". Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 126 y Corte I.D.H., Caso Las Palmeras. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90, párr. 58.

admisibilidad de una petición ante la Comisión Interamericana, corresponde a ésta "pronunciarse en primer término"[8].

10. Dicha interpretación se refleja en el desarrollo de la jurisprudencia del Tribunal según la cual se establece que, en un caso iniciado en virtud del artículo 44 de la Convención Americana, se presume que el Estado ha renunciado a toda excepción de no-agotamiento de recursos internos que no haya planteado en los momentos oportunos en el procedimiento seguido ante la Comisión Interamericana. Al respecto, la Corte ha indicado que:

> De los principios de derecho internacional generalmente reconocidos resulta, en primer lugar, que se trata de una regla cuya invocación puede ser renunciada en forma expresa o tácita por el Estado que tiene derecho a invocarla, lo que ya ha sido reconocido por la Corte en anterior oportunidad. En segundo lugar, que la excepción de no agotamiento de los recursos internos, para ser oportuna, debe plantearse en las primeras etapas del procedimiento, a falta de lo cual podrá presumirse la renuncia tácita a valerse de la misma por parte del Estado interesado. En tercer lugar, que el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que deben agotarse y de su efectividad[9].

11. Es decir, de conformidad con el derecho internacional y la interpretación del Tribunal interamericano en cuanto al agotamiento de los recursos internos, no solamente es necesario que el Estado que alega la falta de cumplimiento con dicha regla lo haga en las primeras etapas del procedimiento ante la Comisión, sino que también señale cuáles son los recursos internos que se deben agotar y que demuestre, teniendo en cuenta su idoneidad, que dichos recursos son adecuados y efectivos.

12. En razón de lo anterior, la CIDH observa que el Estado tenía la obligación de indicar los recursos que los peticionarios debían agotar en observancia de su idoneidad para solucionar la situación planteada. La jurisprudencia del sistema ha establecido que, por regla general, únicamente deben agotarse los recursos cuya función dentro del sistema de derecho interno sea idónea para proteger la situación jurídica infringida. En todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si en un caso específico el recurso no es adecuado, no hay que agotarlo; y si había recursos adecuados, el Estado estaba en la obligación de establecerlos en el trámite de admisibilidad ante la Comisión[10].

13. En el caso particular, durante el procedimiento ante la Comisión el Estado alegó la falta de agotamiento de los recursos internos relacionada con aspectos administrativos (*supra* párrs. 3 y 5), recursos que el propio Estado reconoció no habían producido resultados debido a los "serios problemas que afligen a la administración de justicia" en el país. La fundamentación del alegato presentado en la etapa de admisibilidad es inconsistente con el nuevo alegato planteado por primera vez en su contestación, que se basa en un proceso de expropiación planteado por el Estado y que sigue pendiente. De esta forma, como consecuencia de no haber planteado en su

---

[8] Corte I.D.H., Asunto de Viviana Gallardo y otras. Serie A No G 101/81, Decisión de 13 de noviembre de 1981, párrs. 26 y 27.

[9] Corte I.D.H., Caso "Juan Humberto Sánchez". Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 69; Corte I.D.H., Caso "Cinco Pensionistas". Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 126 y Cfr. Corte I.D.H., Caso Almonacid Arellano y otros. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 65.

[10] Ver al respecto, Corte I.D.H, Caso Velásquez Rodríguez, sentencia de fondo de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 63; CIDH, Informe Nº 68/01 (Admisibilidad), Caso 12.117, Santos Soto Ramírez y otros, México, 14 de junio del 2001, párr. 14; e Informe Nº 83/01 (Admisibilidad), Caso 11 581, Zulema Tarazona Arriate y otras, Perú, 10 de octubre del 2001, párr. 24.

oportunidad procesal la objeción sobre el agotamiento de los recursos internos relacionada con el juicio de expropiación, el Estado está impedido –en virtud del principio del *estoppel*– de hacerla prevalecer ante el Tribunal[11].

14. En segundo lugar, de conformidad con lo expuesto anteriormente, la oposición de la excepción de falta de agotamiento de los recursos internos debe rechazarse puesto que el Estado no ha presentado elementos o alegatos de hecho o de derecho que requieran o justifiquen la reapertura de la etapa de admisibilidad ya resuelta por la Comisión en el Informe N°76/03 correspondiente al presente caso. La Comisión estudió cuidadosa y detenidamente los hechos y alegatos presentados para decidir la admisibilidad en estricto apego al principio del contradictorio. De esta forma, los artículos 46 y 47 de la Convención Americana disponen que corresponde a la Comisión, como órgano principal del sistema, determinar la admisibilidad o inadmisibilidad de una petición. Por lo tanto, la oportunidad de presentar objeciones al agotamiento de recursos internos debe ser ante la CIDH y consecuentemente, la intención del Estado de reabrir ciertas cuestiones ya precluídas no se justifica, y debe ser rechazada por el Tribunal[12].

15. Asimismo, existe una razón de economía procesal y también de celeridad íntimamente ligada al principio de preclusión antes referido, para evitar una labor repetitiva por parte de la Corte. El extender tal repetición a cuestiones de admisibilidad, al margen de retrotraer el proceso a una etapa anterior ya tramitada, no produce efectos tangibles o reales sobre la protección de los derechos humanos ni sobre el derecho de las víctimas de obtener un pronunciamiento de los órganos del sistema interamericano dentro de un tiempo oportuno, máxime en razón de lo innecesaria que resulta su repetición[13].

16. Finalmente, e independientemente de los alegatos ya expresados, la Comisión desea observar que, transcurridos más de once años desde que el Estado interpuso un juicio de expropiación contra la parte lesionada, éste no puede ser considerado el recurso idóneo para proteger los derechos a la propiedad privada y a las garantías y protección judiciales de las víctimas, puesto que, no solamente no fue alegado en el momento procesal oportuno, sino que no es idóneo ni eficaz para garantizar sus derechos.

17. El juicio de expropiación referido por el Estado es, más bien, parte de los elementos constitutivos de las violaciones a los derechos humanos en conocimiento de

---

[11] Corte I.D.H., Caso Almonacid Arellano y otros. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 65.

[12] Lo anterior encuentra base en el principio procesal de la preclusión, según el cual las etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a etapas y momentos procesales ya extinguidos y consumados. La preclusión es la extinción, clausura o caducidad del derecho para realizar un acto procesal por el transcurso de la oportunidad para verificarlo. Ver por ejemplo: Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 1º de febrero de 2000. Serie C Nº 66, párr. 53; Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 89, 90 y 93; Corte I.D.H., *Caso Las Palmeras*. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Serie C No. 90, párr. 58; Corte I.D.H., *Caso "Cinco Pensionistas"*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 126 y Corte I.D.H., *Caso "Juan Humberto Sánchez"*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 69.

[13] Corte I.D.H., *Caso Gangaram Panday. Excepciones Preliminares*, sentencia de 4 de diciembre de 1991. Serie C Nº 12, Voto razonado del Juez A.A. Cançado Trindade, párr. 9.

la Corte en el caso, el cual trata, precisamente, de la responsabilidad internacional del Estado derivada de la demanda de expropiación tramitada desde 1997 y que dio origen a que el Municipio de Quito ingresara a la propiedad de la parte lesionada, la cual presentó una serie de recursos con el objeto de impedir la expropiación o, en su defecto, obtener una justa indemnización por el valor de la propiedad, reclamos que fueron infructuosos.

18. En vista de las consideraciones expuestas y dado que el Estado no ha aportado nuevos elementos que justifiquen una nueva revisión de la Corte, la CIDH solicita que se rechace la excepción preliminar presentada por el Estado, en tanto y en cuanto con ellas se pretende que la Corte vuelva a revisar una cuestión ya resuelta debidamente por la CIDH. En conclusión, la Comisión estima que es pertinente que el Tribunal conozca del fondo del caso.

Washington D.C.
22 de junio de 2007