Caso 11.442
Valencia Hinojosa y otros
Ecuador

OBSERVACIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS A LAS EXCEPCIONES PRELIMINARES INTERPUESTAS POR EL ESTADO DE ECUADOR

1. De conformidad con la comunicación de la Corte Interamericana, la Comisión procede a presentar sus observaciones a la excepción preliminar interpuesta por el Estado de Ecuador. Asimismo, se referirá a la solicitud realizada por el Estado de realizar un "control de legalidad" de las actuaciones realizadas por la Comisión durante el trámite del caso.

A. Sobre la excepción preliminar

2. El Estado solicitó a la Corte que "declare su incompetencia para conocer del presente caso puesto que el Estado ha demostrado que la CIDH y los representantes de las presuntas víctimas pretenden que el Tribunal Interamericano actué como una cuarta instancia al analizar el procedimiento llevado a cabo en el ámbito interno, mismo que se acopló a los preceptos legales contemplados en la legislación ecuatoriana y fueron aceptados por las partes procesales involucradas en el ámbito interno".

3. Al respecto, la Comisión recuerda que en su informe de admisibilidad y fondo ya se pronunció específicamente respecto de este argumento del Estado. Así, la Comisión indicó en los párrafos 49 a 51 de su Informe de Admisibilidad y Fondo 90/14:

> 49. En cuanto al argumento estatal sobre "cuarta instancia", la Comisión destaca que no le corresponde pronunciarse sobre la responsabilidad penal de las personas involucradas a nivel interno, sino sobre si la actuación estatal para dar respuesta a una alegada violación del derecho a la vida, es compatible con las obligaciones que impone la Convención Americana en materia de investigación, esclarecimiento y, en su caso, eventual sanción de los responsables. En particular, la Comisión recuerda que en el caso *Cabrera y Montiel vs. México*, la Corte Interamericana indicó que para considerar la procedencia del argumento de la denominada "cuarta instancia":
>
> [...] sería necesario que el solicitante busque que la Corte revise el fallo de un tribunal interno, sin que, a la vez, se alegue que tal fallo incurrió en una violación de tratados internacionales respecto de los que tenga competencia el Tribunal[1].
>
> 50. La Comisión considera que este supuesto no se verifica en el presente caso debido a que los peticionarios no pretenden la revisión del fallo de un tribunal interno, sino una determinación de si la totalidad del proceso que dio lugar al fallo final, fue compatible con la obligación de investigar la muerte del señor Luis Jorge Valencia Hinojosa y de ser el caso si la muerte del señor Valencia de conformidad con las reglas del derecho internacional puede ser atribuible al Estado. En este sentido la Comisión nota que los peticionarios fueron consistentes en argumentar que el proceso penal policial como un todo, incluida la decisión final, constituyó una violación a los derechos a las garantías judiciales y protección judicial.
>
> 51. Finalmente, la Comisión observa que en casos similares relacionados con la debida diligencia en la investigación de muertes en las cuales una de las hipótesis de la autoridad

[1] Corte I.D.H., *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220. Párr. 18.

> investigadora es el suicidio y los peticionarios alegan presuntas irregularidades en la investigación, la Corte Europea de Derechos Humanos ha considerado admisible y conocido de los méritos de las peticiones estableciendo que existe una obligación positiva a cargo del Estado de llevar a cabo una investigación efectiva de la circunstancias de lo que parece ser un suicidio[2]. En el mismo sentido, la CIDH también ha declarado admisibles peticiones en las cuales las autoridades estatales han convalidado una hipótesis del suicidio mientras que los peticionarios alegan presuntas irregularidades cometidas en la investigación[3].

4. Lo señalado por la Comisión, resulta plenamente compatible con lo indicado por la Corte Interamericana en el caso *Cabrera y Montiel*, donde indicó que:

> (...) sí compete a la Corte verificar si en los pasos efectivamente dados a nivel interno se violaron o no obligaciones internacionales del Estado derivadas de los instrumentos interamericanos que le otorgan competencia al Tribunal. Por ello, la jurisprudencia reiterada de la Corte señala que la determinación de si las actuaciones de órganos judiciales constituyen o no una violación de las obligaciones internacionales del Estado, puede conducir a que la Corte deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos para establecer su compatibilidad con la Convención Americana[4].

5. La Comisión considera que en el presente caso los argumentos del Estado de Ecuador no buscan objetar la competencia del Tribunal por razón de tiempo, materia o lugar y no tienen carácter preliminar en tanto que expresan su posición respecto de la controversia de fondo[5]. En este sentido, al igual que en el caso *Cabrera y Montiel,* en el cual se declaró la improcedencia de esta excepción preliminar por "cuarta instancia", en el presente caso la misma excepción del Estado de Ecuador "toma como punto de partida que no ha existido ninguna violación de derechos humanos (...) cuando es precisamente ello lo que se debatirá en el fondo del asunto"[6].

6. En virtud de lo señalado, la Comisión solicita a la Corte Interamericana que declare la improcedencia de esta excepción preliminar.

---

[2] Así, por ejemplo la Corte Europea ha declarado admisible un caso en el cual la hipótesis de la autoridad investigadora era el suicidio indicando que como parte de las obligaciones existentes se encuentra la obligación de "llevar a cabo una investigación efectiva sobre las circunstancias de lo que parece ser un suicidio". Ver ECHR, *Sergey Shevchenko vs. Ukraine*, no. 32478/02, § 56 (Traducción libre). Ver también ECHR, Masneva v. Ukraine, no. 5952/07.

[3] Ver CIDH, Informe No. 83/07, *José Iván Correa Arévalo* (México), 16 de octubre de 2007, párr. 54; CIDH Informe No. 57/13 *Digna Ochoa y otros (México)*, 16 de julio de 2013.

[4] Corte I.D.H., *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220. Párr. 19.

[5] La Corte ha establecido claramente el concepto de excepción preliminar y los criterios para caracterizar un planteamiento de un Estado como tal. En palabras de la Corte:

> las excepciones preliminares son actos que buscan impedir el análisis del fondo de un asunto cuestionado, mediante la objeción de la admisibilidad de una demanda o la competencia del Tribunal para conocer de un determinado caso o de alguno de sus aspectos, ya sea en razón de la persona, materia, tiempo o lugar, siempre y cuando dichos planteamientos tengan el carácter de preliminares[5]. Si estos actos no pudieran ser revisados sin entrar a analizar previamente el fondo de un caso, no pueden ser analizados mediante una excepción preliminar.

Ver en ese sentido, Corte I.D.H., *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220. Párr. 17. Citando: *Cfr. Caso Castañeda Gutman vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 39; *Caso Garibaldi vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C No. 203, párr. 17, y *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones.* Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 35.

[6] Corte I.D.H., *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220. Párr. 19.

B. En relación con los argumentos del Estado respecto del "control de legalidad" de las actuaciones de la Comisión en el trámite de los casos

7. El Estado solicitó a la Corte realizar un control de legalidad alegando la violación a su "derecho de defensa" como resultado de las siguientes actuaciones de la Comisión: i) la falta de motivación en cuanto a la aplicación del artículo 37.3 del Reglamento de la CIDH; ii) la falta de motivación en cuanto a la violación a los artículos 8 y 25 por "no haberse pronunciado respecto del derecho a ser oído"; "elementos que sustanciales de la tutela judicial, como son la sencillez y eficacia del recurso ordinario"; y "el hecho vinculado al desistimiento efectuado por la señora Patricia Trujillo"; y iii) el retardo injustificado en la tramitación del caso.

8. La Comisión resalta que la defensa de los Estados ante la Corte puede sustentarse o bien en excepciones preliminares que buscan objetar la competencia de la Corte para pronunciarse sobre un caso concreto, o bien en la controversia o aceptación de los hechos y violaciones contenidos en el informe de fondo y en el escrito de solicitudes, argumentos y pruebas de los representantes. La Comisión recuerda que de la jurisprudencia de la Corte surge que la facultad de realizar un "control de legalidad" de las actuaciones de la Comisión debe ser ejercida de manera sumamente restringida y excepcional, pues de lo contrario se pondría en riesgo la autonomía e independencia de la Comisión Interamericana en el ejercicio de aquellas facultades que la Convención le otorga de manera primaria, tal como sucede con la tramitación de las peticiones.

9. En particular, respecto del control de legalidad, la Corte ha precisado que sólo resulta aplicable en aquellos casos en que se demuestre la existencia de un error grave en perjuicio del derecho de defensa del Estado que justifique la inadmisibilidad de un caso ante este Tribunal[7]. La carga de la prueba sobre la existencia de este "error" recae necesariamente en la parte que lo invoca, en este caso, el propio Estado. La Corte ha señalado claramente en su jurisprudencia que excede de la competencia de la Corte realizar "un control de legalidad con fines meramente declarativos, del procedimiento de un caso ante la Comisión" [8].

10. La Comisión considera que los supuestos indicados por el Estado resultan improcedentes para que la Corte realice un control de legalidad en virtud de que en ninguno de ellos se ha probado la existencia de un error grave que afectara su derecho de defensa y justificara la inadmisibilidad de la petición. En este sentido, la Comisión solicita a la Honorable Corte que mantenga su jurisprudencia sobre la materia y no realice un control de legalidad con los fines declarativos que tendría lo solicitado por el Estado.

11. Sin perjuicio de que no están dados los presupuestos mínimos para que proceda un control de legalidad, la Comisión indicará a continuación las razones por las cuales ninguno de los puntos planteados por el Estado implica una afectación a su derecho de defensa.

- ***En cuanto a la aplicación del artículo 37.3 del Reglamento de la CIDH***

12. El Estado indicó que la facultad de diferir el tratamiento de admisibilidad al fondo conforme al reglamento vigente tenía carácter "excepcional" y "jamás ha tenido conocimiento de cuáles fueron los motivos para que la CIDH considere al presente asunto como excepcional... dado que en ningún momento [la Comisión] ha indicado los motivos vinculados al diferimiento...". El Estado indicó que la anterior situación le ocasionó "incertidumbre respecto a las condiciones en las que se está manejando el proceso interamericano", lo cual "invalida[ría] el informe No. 90/14".

13. Al respecto, la Comisión reitera que su facultad de tramitar las peticiones individuales la ejerce en cada caso concreto en estricto cumplimiento de la posibilidad de defensa de los Estados, del

[7] Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 54.

[8] Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párr. 54.

principio de contradicción, de igualdad de armas y de seguridad jurídica. Concretamente respecto de la decisión de diferir el análisis de admisibilidad al de fondo, la Convención Americana no establece la manera concreta en que la Comisión debe efectuar su análisis de admisibilidad y fondo y estos aspectos son delegados a la Comisión para que a través de su Reglamento establezca los procedimientos respectivos.

14. El sustento normativo a la época de los hechos sobre la decisión de diferir el análisis de admisibilidad al fondo fue el artículo 37.3 del entonces vigente Reglamento de la Comisión que indicaba:

> En circunstancias excepcionales, y luego de haber solicitado información a las partes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 30 del presente Reglamento, la Comisión podrá abrir el caso pero diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión sobre el fondo. La apertura del caso se efectuará mediante una comunicación escrita a ambas partes.

15. Esta disposición resulta de la facultad que tiene la Comisión de regular sus propios procedimientos, por lo que al aplicarla para el trámite de los casos ante sí no es exigible una motivación de su ejercicio ni mucho menos la ausencia de dicha motivación puede tener el efecto jurídico pretendido por el Estado, cuando tras dicha decisión ha sido debidamente salvaguardado su derecho de defensa en el proceso.

16. La Comisión pone en conocimiento de la Corte que la razón de ser del entonces artículo 37.3 del Reglamento obedece a la necesidad de dejar explicitada la posibilidad de continuar analizando la admisibilidad y fondo de manera conjunta en circunstancias excepcionales dentro de las cuales se encuentra una prolongada tramitación que exija una pronta respuesta por parte de la CIDH[9]. Eso fue precisamente lo que ocurrió en el presente caso en el cual durante el transcurso del tiempo las partes ya habían tenido amplias oportunidades para presentar sus alegatos.

17. En observancia de lo indicado por su Reglamento, tal y como lo hizo notar el Estado, la Comisión notificó el 8 de mayo de 2003 su decisión de diferir el tratamiento de admisibilidad hasta el debate y decisión de fondo en aplicación del artículo 37.3 de su Reglamento, y tras recibir las observaciones de los peticionarios mediante nota de 24 de mayo de 2004 solicitó al Estado sus observaciones adicionales sobre el fondo. No fue sino después de contar con toda la información necesaria, la cual fue recibida y tramitada en contradictorio, que la Comisión emitió su informe 11/14 de admisibilidad y fondo. Es importante mencionar que la facultad establecida en esta norma contempla las salvaguardas necesarias, a través de las solicitudes de información y los respectivos traslados, para asegurar el derecho de defensa y el contradictorio como efectivamente sucedió en el presente caso.

18. En vista de lo señalado, la Comisión observa que el presunto "estado de incertidumbre", además de que no resulta suficiente para acreditar un error grave que ocasionara una afectación a la defensa del Estado[10], no tiene sustento en vista de que la Comisión solicitó expresamente al Estado que presentara sus observaciones tanto de admisibilidad como sobre el fondo las cuales fueron efectivamente presentadas.

- ***En cuanto a la falta de motivación en cuanto a la violación de los artículos 8 y 25.***

19. La Comisión nota que el Estado indicó que se violó su derecho de defensa porque si bien en el análisis de fondo se analizaron algunos derechos que se desprenden de los artículos 8 y 25 de la Convención, no analizó la manera en que garantizó en el marco del proceso penal algunos derechos a la

[9] La Comisión decidió reflejar la anterior práctica de forma explícita en el artículo 36.3 de su Reglamento vigente, el cual incluye como uno de los motivos para diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión de fondo "c. cuando el transcurso del tiempo pueda impedir que la decisión de la Comisión tenga efecto útil".

[10] Sobre este aspecto, la Comisión observa que la Corte en el caso *Rodríguez Vera y otros*, el Estado solicitó a la Corte que realizará un control de legalidad a efecto de que declara que "las decisiones de la [...] Comisión que tengan la potencialidad de afectar los derechos de las partes siempre deberán estar motivadas, con independencia de disposición reglamentaria que así lo exija". La Corte consideró que no procedía la solicitud del Estado en vista de que no procedía realizar un "control de legalidad en abstracto, con fines meramente declarativos". Ver. Corte IDH. *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287. Párr. 54.

señora Patricia Trujillo, quien era esposa del señor Valencia Hinojosa. En particular, el Estado indicó que la Comisión no analizó i) el "derecho a ser oído" de la señora Patricia Trujillo "quien fue oída en todas las instancias"; ii) "elementos que sustanciales de la tutela judicial, como son la sencillez y eficacia del recurso ordinario", en virtud de que ella "contó con un proceso legalmente establecido que permitía... actuar activamente o incluso desvincularse de participar"; y iii) "el hecho vinculado al desistimiento efectuado por la señora Patricia Trujillo" que "devino en una autolimitación respecto de la interposición de recursos".

20. Al respecto, la Comisión considera pertinente recordar que en ejercicio de su propia jurisdicción tiene la facultad atribuida por la Convención de examinar las peticiones presentadas donde se aleguen violaciones a derechos humanos y redactar un informe con sus conclusiones. Si bien en dicho examen, conforme el Reglamento la Comisión toma en cuenta, entre otros aspectos, "los alegatos" y "las pruebas suministradas por las partes", ni la Convención Americana ni el Reglamento de la CIDH constriñen a la Comisión a realizar el examen exclusivamente conforme a las violaciones señaladas por éstas, sino que incorpora el examen de las posibles violaciones que en ejercicio de sus atribuciones convencionales considere que resulten relevantes y aplicables a los hechos que lograron ser probados por las partes.

21. La Comisión considera que en el presente caso el planteamiento del Estado se encuentra exclusivamente dirigido a cuestionar el alcance del pronunciamiento de fondo de la CIDH sin demostrar, en modo alguno un "grave error" que diera lugar a una afectación a su derecho de defensa que pudiera resultar en la inadmisibilidad del caso. En este sentido, este desacuerdo sobre la manera en la cual la Comisión ejerció una atribución convencional en el análisis de las violaciones a los derechos contenidos en la Convención no resulta susceptible de un examen bajo el argumento de control de legalidad. En todo caso, los argumentos del Estado sobre la manera en la cual cumplió con las obligaciones que derivan de los artículos 8 y 25 constituye parte del debate de la controversia de fondo del caso actualmente bajo la jurisdicción de la Corte.

22. Si bien no se trata de una cuestión de carácter preliminar ni posibilita el ejercicio del control de legalidad, atendiendo a lo indicado por el Estado sobre la alegada falta de análisis de las consecuencias jurídicas de los aspectos planteados por éste, la Comisión se permite compartir con la Corte que en el análisis de la violación al artículo 8 y 25 de la Convención, analizó en relación con la investigación seguida por la muerte del señor Valencia Hinojosa: i) la independencia e imparcialidad de las autoridades policiales en la investigación; ii) la debida diligencia en la investigación; y iii) el plazo razonable. Como resulta de la jurisprudencia de los órganos del sistema, el análisis de estos componentes derivan precisamente del artículo 8.1 de la Convención que establece el derecho "ser oído ante un tribunal competente, independiente e imparcial" y del recurso sencillo, adecuado y efectivo que están obligados los Estados a garantizar víctimas de violaciones a derechos humanos en los términos del artículo 8 y 25 de la Convención.

23. Concretamente en el análisis del plazo razonable y específicamente en el apartado de la actividad procesal de la parte interesada, la Comisión valoró los aspectos de hecho indicados por el Estado, en cuanto a que la señora Patricia Trujillo presentó una acusación particular, participó activamente en el proceso y que, en efecto, ella desistió de la misma. A la luz de la garantía del plazo razonable, la Comisión concluyó que la señora Trujillo habría participado activamente sin obstaculizar la investigación y que tal desistimiento, "no tendría relevancia en el análisis" en vista de que la muerte del señor Valencia "es un hecho que corresponde investigar de oficio por el Estado". Asimismo, como se analizó a la luz de las garantías que derivan de los artículos 8 y 25 la investigación oficiosamente emprendida por el Estado no fue diligentemente conducida, ni se realizó ante autoridades independientes e imparciales.

- ***En cuanto al presunto retardo injustificado***

24. El Estado indicó que durante el tiempo que la petición se mantuvo en trámite ante la Comisión se encontró en "un estado de incertidumbre", por lo cual solicitó se realice un control de legalidad para declarar que se violentó la garantía del "plazo razonable". Al respecto, la Comisión hace notar que el Estado no ha cuestionado que pudo ejercitar sus derechos procesales frente a las pruebas y observaciones realizadas por los peticionarios durante el tiempo en que el caso estuvo en trámite. En este sentido, al ser el control de legalidad una atribución excepcional que sólo se puede verificar cuando se encuentran presentes

los parámetros anteriormente indicados, dicho control no podría tener los fines declarativos que pretende el Estado.

25. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión hace notar que como es de conocimiento del Estado y de la propia Corte, se ha mantenido un diálogo permanente con los actores del sistema en relación con los recursos limitados para el procesamiento de las peticiones individuales. Paralelamente, la Comisión ha estudiado y emprendido algunas estrategias dirigidas a combatir el atraso procesal, entre ellas, el diferimiento del análisis de admisibilidad con el fondo, lo cual precisamente se verificó en el presente caso a efecto de poder pronunciarse en forma definitiva, tomando en cuenta la antigüedad del caso. La Comisión decidió reflejar la anterior práctica de forma explícita en el artículo 36.3 de su Reglamento vigente, el cual incluye como uno de los motivos para diferir el tratamiento de la admisibilidad hasta el debate y decisión de fondo "c. cuando el transcurso del tiempo pueda impedir que la decisión de la Comisión tenga efecto útil".

Washington D.C.,
4 de noviembre de 2015