

17 de marzo de 2022

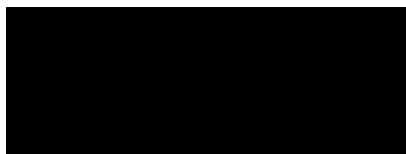
REF.: Caso Nº 12.999
Julio Rogelio Viteri Ungaretti y familia
Ecuador

Señor Secretario:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con su atenta comunicación de REF.: CDH-25-2021/020 del 15 de febrero del año curso sobre el caso de referencia.

Al respecto, me permito adjuntar a la presente comunicación las Observaciones de la Comisión a las Excepciones Preliminares interpuestas por el Estado de Ecuador.

Aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente,



Marisol Blanchard Vera
Secretaria Ejecutiva Adjunta

Señor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica

Anexo

**Caso 12.999
Viteri y otros
ECUADOR**

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

1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión”, “la Comisión Interamericana” o “la CIDH”) procede a formular ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “la Corte Interamericana”) sus observaciones a las excepciones preliminares interpuestas por el Estado de Ecuador en su escrito de contestación al sometimiento del caso por parte de la Comisión Interamericana y al Escrito de Solicitudes, Argumentos y Pruebas de los representantes de las víctimas.

A. La alegada falta de competencia de la Corte *ratione materiae* para conocer el caso

2. En su escrito de contestación, el Estado argumenta que la Corte Interamericana carece de competencia para conocer el presente asunto, ya que considera no se da cumplimiento al artículo 47 de la Convención Americana de Derechos Humanos, puesto que consideran que los representantes del señor Viteri fundamentan su queja sobre su inconformidad con la decisión del Tribunal Constitucional.

3. El Estado expresa que los actos denunciados por el señor Viteri (su remoción del cargo de Agregado Naval y su exclusión de un curso) ya fueron conocidos por las autoridades judiciales internas mediante el recurso de amparo constitucional empleado. También señalan que subsiste inconformidad por parte del señor Viteri porque el Tribunal Constitucional no ordenó su reincorporación al cargo de Agregado Naval y no haya otorgado una indemnización por la vulneración de derechos constatada. En consecuencia, considera que el peticionario pretende que la Corte actúe como tribunal de alzada.

4. En primer lugar, la Comisión resalta que el artículo 47 de la Convención Americana se refiere a un requisito de admisibilidad de las peticiones. Conforme a los requerimientos del artículo 47.b los hechos deben caracterizar violaciones a la Convención Americana, y conforme al artículo 47.c, la misma no deber por ser “manifiestamente infundada” o ser “evidente su total improcedencia”. Tales aspectos fueron oportunamente analizados por la CIDH en su informe de admisibilidad 36/15 donde determinó que los hechos presentados por la parte peticionaria caracterizaban violaciones a los artículos 5, 7, 8, 13, 22 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones generales consagradas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento. De lo anterior, la Comisión analizó las posibles violaciones a tales derechos en su examen de fondo.

5. Ahora bien, en segundo término, la Comisión observa que el examen materia del fondo del caso en relación con los derechos antes analizados no se traduce en una “cuarta instancia”. Al respecto, la Comisión considera oportuno retomar lo que la Corte Interamericana ha subrayado respecto de la excepción de cuarta instancia:

Es así que, para que la excepción preliminar de cuarta instancia sea aplicable, es necesario que el solicitante busque que la revisión de un fallo de un tribunal nacional en razón de la incorrecta apreciación de la prueba, hechos o el derecho interno, sin que alegue que existió una violación a los tratados internacionales sobre los que tenga competencia la Corte.

Además, esta Corte ha establecido que, al valorarse el cumplimiento de ciertas obligaciones internacionales, puede darse una intrínseca interrelación entre el análisis de derecho internacional y de derecho interno. Por tanto, la determinación de si las actuaciones de órganos judiciales constituyen o no una violación de las obligaciones internacionales del Estado, puede conducir a que deba ocuparse de examinar los respectivos procesos internos para establecer su compatibilidad con la Convención Americana. Por tanto, si bien esta Corte no es una cuarta instancia de revisión judicial ni examina la valoración de la prueba realizada por los jueces nacionales, sí es competente, de forma excepcional, para decidir sobre el contenido de resoluciones judiciales que contravengan de forma manifiestamente arbitraria la Convención Americana y, en consecuencia, comprometan la responsabilidad internacional del Estado. (...) la valoración sobre si el proceso y la sentencia contravinieron las disposiciones de la Convención es una cuestión de fondo (...)¹

6. En el presente caso, tanto la Comisión como los representantes argumentan la violación de distintos derechos convencionales en el marco del proceso disciplinario que se siguió en contra del señor Viteri, que culminó con la insubsistencia de su cargo de agregado naval. Específicamente la Comisión concluyó que el Estado violó los derechos a la integridad personal, libertad personal, libertad de expresión, circulación y residencia y protección judicial en perjuicio de la víctima. La CIDH estima que el debate sobre si el Estado ha incurrido o no en tales violaciones corresponde al fondo del asunto, y en ningún caso podría ser resuelto de manera preliminar pues implica tanto el examen de los hechos como el análisis de derecho correspondiente.

7. Finalmente, en tercer término, la Comisión observa que la sentencia del tribunal constitucional no afecta la competencia de la Honorable Corte, ni impide un pronunciamiento atendiendo al principio de complementariedad. Así, como lo ha señalado la Corte, para que en el fondo no se declare la responsabilidad estatal con base en un argumento de complementariedad, sería necesario que el Estado reconozca el hecho ilícito internacional, así como evaluar si lo hizo cesar y si reparó integralmente las consecuencias de la medida o situación que lo configuró. Sólo en el escenario en que concurran los anteriores elementos, resultaría pertinente un argumento de complementariedad en los términos presentados por el Estado.

8. En relación con este punto, la Comisión resalta que en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte Interamericana tomó en cuenta a efectos de analizar la aplicabilidad del principio de complementariedad, que la autoridad hubiera realizado un “control adecuado de convencionalidad” de la situación violatoria de los derechos de la víctima, lo que incluye el reconocimiento de la violación teniendo debidamente en cuenta los estándares que determinan el alcance del derecho afectado, el cese de la violación y reparación. Como parte de esta última, la Corte inclusive tomó en cuenta que el Estado hubiese realizado las modificaciones correspondientes a la normativa que resultara inconveniente².

9. En este sentido, la Corte ha considerado que las acciones que los Estados señalen haber adoptado para reparar la situación denunciada pueden ser relevantes para el análisis del fondo del caso y las posibles reparaciones que se ordenen, pero no tienen efecto sobre el ejercicio de la competencia de la Corte en el caso.

10. La Comisión en su Informe de Fondo No. 8/2020 determinó la responsabilidad estatal por diversas violaciones a la Convención Americana respecto de las cuales el Estado no ha cumplido con ofrecer una reparación de carácter integral. Así, aunque la Comisión valoró el fallo del

¹ Corte IDH. Caso Montesinos Mejía vs Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2020. Serie C N 389, párr 32 y 33.

² Corte IDH. Caso Petro Urrego vs Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020, párr 103

Tribunal Constitucional y consideró que en razón del mismo no era necesario pronunciarse respecto de la violación a las garantías judiciales, subsistía la responsabilidad internacional en el caso. Así, en los párrafos 98 a 102 de su informe de fondo, la CIDH analizó el alcance que tenía dicho fallo desde la perspectiva de complementariedad en los siguientes términos:

98. Sin perjuicio de lo anterior, la sentencia de amparo logró la protección de los derechos del peticionario de forma parcial. En efecto, si bien los arrestos de rigor fueron anulados, éstos ya habían producido sus efectos. Así, el 17 de diciembre de 2001 la sanción aplicada doce días antes fue invocada como razón para excluirlo de su puesto en Londres, lo que implicó—en los hechos—el comienzo del fin de la carrera militar del peticionario, especialmente cuando el presidente de la Nación confirmó su reemplazo mediante el decreto 2197 de 2001, del 27 de diciembre de 2001. El recurso existió, el peticionario tuvo acceso a él, pero no fue eficaz para reparar de manera integral el daño producido al peticionario.

99. En efecto, el Tribunal Constitucional determinó que las sanciones impuestas en contra del señor Viteri “ocasiona[ron] un daño grave al accionante” puesto que le significó “disminuir el puntaje necesario para alcanzar su calificación al grado mayor, daño que no se [hubiera producido] de manera individual por cada arresto sino solamente de manera conjunta porque sólo así existe acumulación de disminución del puntaje que anul[ó] toda posibilidad de ascenso que es la aspiración de toda persona que ha emprendido en la carrera militar [...]”. Sin embargo, el Tribunal entendió que “la posibilidad de remediar el daño en este caso específico no e[ra] materia de amparo constitucional, puesto que ya exist[ía] el acto legítimo dictado por quien tenía competencia para cesarlo en sus funciones, es decir, el Presidente de la República”.

100. Desde este punto de vista, cabe preguntarse si la acción de amparo consistió en un mecanismo eficaz en el caso concreto para la protección de los derechos del peticionario. La más obvia es aquella según la cual removido el motivo del cese de las funciones del peticionario, el mismo debía retornar a sus tareas en condiciones regulares. Ello es lo que ha dicho la jurisprudencia interamericana, por ejemplo, para lidiar con las remociones ilegítimas de jueces. Así, en el caso *Reverón Trujillo* la Corte concluyó que “un recurso que declara la nulidad de una destitución de un juez por no haber sido ajustada a la ley debe llevar necesariamente a la reincorporación”¹³⁶. En *Chocrón Chocrón* realizó una interpretación similar.

101. En este caso, el Estado alegó que esta posibilidad no estaba disponible. La Comisión considera que, en efecto, la situación de los militares con designaciones en cargos diplomáticos en el extranjero, en principio, no es necesariamente equiparable a la de los jueces. Sin embargo, la decisión de remover los antecedentes de las sanciones de la hoja de vida no fue suficiente para reparar las consecuencias gravosas de la violación de derechos sufridas por el peticionario que, como cabe recordar, fueron consecuencia directa de represalias y retaliaciones por haber denunciado de buena fe sucesos que creía constituían hechos de corrupción y fueron dictadas en un proceso que la propia Corte Constitucional consideró como violatorio de las garantías judiciales. En este sentido, una reparación integral, dentro de la competencia de los jueces en procesos de amparo en el Ecuador, debería haber resguardado el empleo del peticionario de todo tipo de represalias, formales e informales, y al menos haberle garantizado la asignación de cargos de conformidad con su jerarquía y grado militar. En el caso ello no sucedió, y la carrera del peticionario se vio efectivamente suspendida, sobre todo porque el señor Viteri señaló que con motivo de su denuncia fue asignado en cargos que no estaban de acuerdo con su jerarquía militar. El Estado adujo que el peticionario podría haber intentado otras acciones, pero esas objeciones ya fueron tratadas por esta Comisión en el informe de admisibilidad¹³⁸.

102. Con base en lo anterior, la Comisión concluye que el Estado ecuatoriano violó el derecho a la protección judicial garantizado por el artículo 25.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Julio Viteri Ungaretti. La Comisión concluye que el Estado no violó el derecho a las garantías judiciales reconocido en el artículo 8.1 y 8.2 de la Convención Americana en perjuicio de Julio Viteri Ungaretti.

11. Más allá de lo indicado, la Comisión observa que el análisis respecto de la manera en la cual el fallo del Tribunal Constitucional reconoció, hizo cesar o en su caso reparó las violaciones en el presente caso, es una cuestión que no tiene naturaleza preliminar y requiere el examen del fondo del caso. Por las razones indicadas, la CIDH solicita a la Honorable Corte desestimar la excepción preliminar de cuarta instancia.

B. La alegada falta de agotamiento de los recursos internos respecto de la pretensión indemnizatoria

12. La representación Estatal expresa que el artículo 46 de la Convención Americana establece que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna. Argumenta el principio de subsidiaridad, indicando que la jurisdicción internacional de los derechos humanos es coadyuvante o complementaria a la interna.

13. El Estado argumenta que el señor Viteri obtuvo una sentencia a nivel interno que reconoció la vulneración de derechos constitucionales, sin embargo, el recurso empleado no facultaba al juez otorgar una indemnización, sino que únicamente podía anular el acto impugnado. Por lo que consideran que el recurso idóneo que tenía que ser agotado para obtener una indemnización era la petición administrativa de indemnización ante la institución estatal responsable de la vulneración de derechos, el Ministerio de Defensa Nacional, y de ser necesario, la acción contenciosa ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

14. La Comisión observa que la excepción preliminar fue interpuesta oportunamente por el Estado, esto es, durante la etapa de admisibilidad ante la Comisión.

15. Al respecto, la Comisión recuerda que en su informe de admisibilidad ya se pronunció específicamente respecto de este argumento del Estado. Así, la Comisión indicó en los párrafos del 31 al 41, de su informe de Admisibilidad 36/15:

31. El artículo 46.1.a de la Convención Americana dispone que, para que sea admisible una denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de conformidad con el artículo 44 de la Convención, es necesario que se hayan intentado y agotado los recursos internos, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, tengan la oportunidad de solucionarla antes de que sea conocida por una instancia internacional. La Comisión ha reiterado que en situaciones en las cuales la evolución de los hechos inicialmente presentados a nivel interno, implica un cambio en el cumplimiento o incumplimiento de los requisitos de admisibilidad, su análisis debe hacerse a partir de la situación vigente al momento del pronunciamiento de admisibilidad.

32. Tal como ha señalado la Comisión, para analizar el cumplimiento del requisito de agotamiento de los recursos internos se debe determinar cuál es el objeto del reclamo y el recurso adecuado a agotarse según las circunstancias del caso, entendiendo por tal, aquél que pueda solucionar la situación jurídica presuntamente infringida. En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que sólo es necesario agotar recursos apropiados para hacer frente a las violaciones supuestamente cometidas.³

33. La Comisión observa que el reclamo del peticionario guarda relación con la falta de protección de un empleado público que expone información que podría evidenciar graves irregularidades en la administración pública o hechos de corrupción (whistleblower) y que alega ser víctima de represalias como consecuencia de dicha denuncia.

34. De la información suministrada a la CIDH se desprende que el 19 de marzo de 2002 el peticionario interpuso ante los tribunales de lo contencioso administrativo una acción de amparo, mediante el cual denunció la vulneración de sus derechos constitucionales como consecuencia de los arrestos de rigor a los que fue sometido, la orden que lo cesaba en sus funciones como Agregado Naval y que le habría impedido cumplir uno de los requisitos para su ascenso dentro de la Armada, dado que en su conjunto estos actos tenían como finalidad reprimirle por haber formulado una denuncia de corrupción y presionarlo para que cesara en su empeño de impulsar las correspondientes investigaciones. El peticionario afirmó que el reclamo fue interpuesto “para subsanar los derechos vulnerados” y disponer “la ejecución inmediata de todas las medidas que considere necesarias para remediar el

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*. Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988, Serie C, No. 4, párrafo 63.

daño”, tal y como lo establece el artículo 51 de la Ley de Control Constitucional vigente en la época de los hechos. La Comisión también toma en cuenta el recurso de habeas corpus interpuesto y rechazado en diciembre de 2001 que tenía el objeto de cuestionar su detención.

35. Según lo informado, el 2 de abril de 2002 el Tribunal No. 1 de lo Contencioso Administrativo declaró inadmisble la acción interpuesta al considerar que este recurso sólo podía promoverse contra un único acto u omisión emanado de la autoridad pública y no contra varios actos administrativos acumulados. Consta que frente a esta decisión el peticionario interpuso un recurso de apelación. El 28 de agosto de 2002, el Tribunal Constitucional dictó sentencia, mediante la cual acogió parcialmente la acción de amparo interpuesta y ordenó “dejar sin efecto los arrestos de rigor impuestos en su contra”. No obstante, el Tribunal Constitucional desechó el amparo en cuanto a la remoción del peticionario del cargo que ejercía cuando obtuvo conocimiento de los alegados hechos de corrupción y sobre su exclusión de la nómina de oficiales indicados para realizar el curso requerido para poder alcanzar un ascenso. Entiende el peticionario que esta decisión no garantizó su derecho a formular denuncias de corrupción sin ser objeto de represalias.

36. Respecto de estos hechos, el Estado afirmó que el peticionario debió agotar los recursos internos disponibles para hacer efectiva la sentencia del Tribunal Constitucional y en particular al establecimiento de indemnizaciones a su favor. Específicamente, señaló que el señor Viteri Ungaretti no intentó obtener las indemnizaciones por daño moral a partir de la resolución del Tribunal Constitucional parcialmente a su favor y que para ello tenía a su disposición la acción civil por daño moral ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 212 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Asimismo, indicó que para obtener el cumplimiento de la misma, el peticionario debió haber agotado “la acción por incumplimiento” establecida por la Constitución del Ecuador de 2008, pues si bien el recurso no estaba disponible al momento de presentarse la petición, éste podría ser agotado en la actualidad.

37. En atención al principio de efectividad de las normas (*effet utile*) la Corte Interamericana ha establecido que no todos los recursos disponibles en el Estado deben ser agotados para que la regla sea satisfecha⁴. La CIDH ha establecido en otras oportunidades⁵ que si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional estaría cumplida.

38. La Comisión considera que en el caso concreto el recurso de amparo constitucional interpuesto por la presunta víctima era capaz, en principio, de solucionar la situación jurídica que se alegó fue violatoria de los derechos constitucionales del peticionario. Los tribunales internos aceptaron la competencia para conocer del caso y efectivamente conocieron del mismo, reconociendo su idoneidad para proteger la situación jurídica que se alega fue infringida. En consecuencia, puede tenerse como un recurso adecuado a efectos de determinar el cumplimiento del requisito de agotamiento de los recursos internos respecto de los hechos señalados⁶.

39. Sobre la posibilidad que habría tenido la presunta víctima de interponer una demanda de acción civil para garantizar una reparación pecuniaria por los aspectos de la sentencia de amparo que resultó favorable a su reclamo, cabe reiterar que recursos destinados a garantizar una indemnización – como es el caso de la demanda de acción civil – no constituyen per se un recurso efectivo y adecuado para reparar en forma integral esa violación y no es necesario para entender agotado el recurso interno⁷. Asimismo, en cuanto a la posibilidad de interponer una acción de incumplimiento, se observa que este remedio judicial fue introducido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano por efecto de la reforma constitucional del año 2008. Es decir, no estaba disponible para la presunta víctima en el momento en que ocurrieron los hechos relevantes del presente caso⁸.

⁴ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 64. Véase, asimismo, ECHR, *Kudla v. Poland* [GC], no. 30210/96, 26 de octubre de 2000. Párr. 152; y *Selmouni v. France*, no. 25803/94 de 28 de julio de 1999. Párr. 74.

⁵ Véase CIDH, Informe N° 40/08 (Admisibilidad), Petición 270-07, I.V. c. Bolivia, 23 de junio de 2008. Párr. 70. CIDH, Informe N° 57/03 (Admisibilidad), Petición 12.337, Marcela Andrea Valdés Díaz c. Chile, 10 de octubre de 2003. Párr. 40.

⁶ Véase CIDH. Informe N° 97/06. Petición 2611-02. Admisibilidad. José Gerson Revanales. Venezuela. 23 de octubre de 2006. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Venezuela2611.02sp.htm>

⁷ Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de la Rochela*. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C. No. 163, párr. 220; Ver también, Corte I.D.H., Corte I.D.H., *Caso de las Masacres de Ituango*. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 340; y *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 209.

⁸ Cfr. *Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador*, Fondo, Sentencia de 5 de julio de 2011, Serie C No. 228, párr. 33, p. 10.

40. En consecuencia, la Comisión concluye que, para efectos de la admisibilidad, la decisión del Tribunal Constitucional de 28 de agosto de 2002 que resuelve la acción de amparo interpuesta por el peticionario agotó la jurisdicción interna, por lo que se encuentra satisfecho el requisito del artículo 44 de la Convención. El estudio sobre la adecuación de la decisión de amparo a la Convención Americana deberá ser realizado en la etapa de fondo de la presente solicitud.

41. Finalmente, la Comisión observa que con posterioridad a la presentación de la petición y a la salida del peticionario del Ecuador, se habrían abierto varios procesos en su contra, todos a su juicio, vinculados con un único propósito de castigarlo por haber formulado una denuncia de corrupción (*supra* párrs. 17 a 18). El peticionario indicó que, a través de un representante legal, presentó argumentos de defensa en estos procedimientos, sin éxito alguno. Alega, sin embargo, que dada su condición de refugiado y las amenazas que sufrió su representante legal, se vio impedido de interponer todos los recursos judiciales disponibles en la jurisdicción interna. El Estado no hizo referencia a estos procedimientos. La CIDH toma nota de estos procesos, los cuales serán analizados en la etapa de fondo, tomando en cuenta su evolución y alegada conexión con los hechos denunciados en la acción de amparo, así como el efecto que el exilio alegado habría tenido en la posibilidad de las presuntas víctimas de acceder a la justicia.

16. La Comisión observa que la Convención Americana le atribuye primariamente las decisiones en materia de admisibilidad, las cuales son adoptadas de conformidad con la información disponible al momento de dicho pronunciamiento a la luz de los criterios históricamente aplicados en ejercicio de dicha función convencional. Por tanto, el contenido de las decisiones de admisibilidad adoptadas conforme a las reglas establecidas en la Convención y en el Reglamento de la Comisión no debería ser objeto de un nuevo examen en etapas posteriores del procedimiento. De esta manera, la Comisión considera que, en principio y salvo supuestos excepcionales, corresponde a la Corte mantener deferencia frente a lo decidido por la CIDH en esta materia.

17. La Comisión nota que en sus argumentos ante la Corte el Estado reitera la necesidad de haber acudido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para requerir indemnizaciones, lo cual fue oportunamente analizado en el pronunciamiento de admisibilidad. En efecto, la Comisión reitera su posición en cuanto a que a través de la acción de amparo interpuesta se cumplió con el propósito de la regla del agotamiento de los recursos internos, pues fue en dicha oportunidad que el Estado, a través de dicho tribunal pudo pronunciarse sobre las violaciones que derivaban de las represalias de las que fue objeto la víctima por formular denuncias de corrupción. En consecuencia, la Comisión considera que no resultaba en el caso necesario que la víctima acudiera a recursos adicionales.

18. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión solicita a la Honorable Corte que desestime la excepción preliminar formulada por el Estado.

Washington, D.C. 17 de marzo de 2022.