

INFORME Nº 76/03

PETICIÓN 12.054

ADMISIBILIDAD¹

MARIA SALVADOR CHIRIBOGA Y GUILLERMO SALVADOR CHIRIBOGA

ECUADOR

22 de octubre de 2003

I. RESUMEN

1. El 3 de junio de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión" o "la CIDH") recibió una petición en la que se alegaba la violación de los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana") por parte de la República del Ecuador (en adelante "el Estado" o "Ecuador") en perjuicio de la señora María Salvador Chiriboga y el señor Guillermo Salvador Chiriboga (en adelante "las alegadas víctimas"), ambos de nacionalidad ecuatoriana y hermanos entre sí, representados por los señores Alejandro Ponce Villacís y Juan Manuel Marchán, sus abogados, (en adelante "los peticionarios"). La petición reclama que el Estado ecuatoriano ha violado los artículos 21, 8(1), 25 y 2 de la Convención Americana en detrimento de las alegadas víctimas, faltando a las obligaciones impuestas al Estado por el artículo 1(1) de la citada Convención.

2. Las alegadas víctimas mantienen que su propiedad fue confiscada y han sido desprovistas del uso y goce de sus tierras sin haber recibido justa compensación por parte del Estado, tal como la legislación ecuatoriana establece. A pesar de haber buscado una solución judicial desde el año 1994, los tribunales de Ecuador no han emitido una sentencia definitiva sobre su reclamo ni han dispuesto que se les pague de una compensación adecuada por su propiedad.

3. El 13 de mayo de 1991, el entonces Consejo Municipal de Quito resolvió declarar que ciertas propiedades eran de utilidad pública, a fin de expropiarlas con el objeto de convertir alrededor de 571 hectáreas en un parque público que sería denominado "Metropolitano". De acuerdo con la ley, los propietarios de la tierra que resultaran afectados podían apelar la decisión ante el Ministerio de Gobierno. Seis años después, el 16 de septiembre de 1997, el mencionado Ministerio emitió el "Acuerdo Ministerial 408" anulando la decisión de declarar de utilidad pública la propiedad en cuestión. Dos días después, el mismo Ministerio emitió el "Acuerdo Ministerial 417" privando de efectos al acuerdo anterior.

4. Los peticionarios han presentado múltiples recursos legales en esta materia, desde 1994. Ninguno de estos juicios ha llegado a contar con una sentencia definitiva. Los intentos por lograr una solución amistosa tampoco han rendido frutos. Los peticionarios alegan que su propiedad ha sido expropiada sin pago de justa compensación, violando el artículo 21(2) de la Convención Americana. Además, los peticionarios alegan que los procedimientos judiciales no han culminado y no han resuelto la queja, violando el artículo 8(1), ya que el recurso de amparo que presentaron y que fue resuelto por el Tribunal Constitucional, no tuvo en cuenta la alegada violación de la Convención Americana que fue planteada por los peticionarios, violando el artículo 25 y afirmando que el artículo 794 del Código de Procedimientos Civiles de Ecuador viola los artículos 25 y 2, lo cual representa una falta de cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por el Estado, de conformidad con el artículo 1(1) de la Convención Americana. El Estado, por su parte, alegó que la denuncia es inadmisibles ya que no se han agotado los recursos de la jurisdicción interna y debido a que la petición no se refiere a hechos que constituyan una violación de la Convención Americana.

5. La Comisión decide en este informe que la petición reúne los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 46 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión decide declarar admisible esta petición, abrir el caso y notificar a las partes esta decisión y continuar con el análisis del fondo del caso referido a las alegadas violaciones de los artículos 2, 8(1),

¹ El doctor Julio Prado Vallejo, ciudadano ecuatoriano, no participó en el debate del caso, de acuerdo con el artículo 17 del Reglamento de la CIDH.

21(2), 25(1) y 1(1) de la Convención Americana. La Comisión también decide publicar este informe.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

6. La Comisión recibió esta queja el 3 de junio de 1998. El 2 de octubre del mismo año, la Comisión comunicó la petición al Estado y solicitó una respuesta dentro de los 90 días. El 8 de diciembre de 1998 la Comisión recibió la respuesta del Estado, la cual incluyó información por parte del economista Roque Sevilla Larrea, Alcalde de Quito. Esta información fue transmitida a los peticionarios el 31 de diciembre de ese año, concediendo un plazo de 30 días para que presenten sus observaciones. El 3 de mayo de 1999, la Comisión recibió las observaciones de los reclamantes en documento fechado el 8 de marzo del mismo año, el cual fue transmitido al Estado el 13 de julio de 1999, solicitando que la respuesta fuera presentada dentro de los 30 días. El 22 de septiembre de 1999 la Comisión recibió la segunda respuesta del Estado que nuevamente incluyó información proveniente de Roque Sevilla Larrea, Alcalde de Quito.

Solución amistosa

7. El 5 de octubre de 1999, la Comisión celebró una audiencia en este caso, durante la cual el Centro de Mediación de la Procuraduría General del Estado ofreció mediar en la disputa e iniciar un diálogo entre las partes a fin de llegar a una solución amistosa en esta materia. Las partes acordaron informar a la Comisión sobre sus propuestas y del tiempo que estimaban emplear en el proceso de mediación. El 13 de octubre de 1999, la Comisión solicitó a las partes informarle, dentro del plazo de 30 días, sobre sus propuestas y el tiempo estimado del procedimiento. El 29 de noviembre de 1999, la Comisión recibió una comunicación del Procurador General, Dr. Ramón Jiménez Carbo, fechada el 18 de noviembre de 1999, que incluía copias de las notificaciones a las partes para la iniciación del proceso de mediación.

8. El 2 de marzo de 2000, la Comisión celebró una segunda audiencia en este caso. El 16 de junio de 2000 los peticionarios presentaron sus observaciones a la respuesta del Estado y también a las posiciones asumidas por éste durante la audiencia realizada el 2 de marzo. Estas observaciones fueron transmitidas al Estado el 14 de agosto siguiente, concediendo un plazo de 30 días para recibir la respuesta correspondiente. El 17 de enero de 2001 los peticionarios solicitaron una nueva audiencia a la Comisión, lo cual fue rechazado por la Comisión debido al gran número de solicitudes de audiencia presentadas para esa sesión. El 26 de enero de 2001, la Comisión recibió una tercera respuesta del Estado, fechada el 24 de enero de ese año, en la cual reiteraba su interés en buscar una solución amistosa del asunto, lo cual fue transmitido a los peticionarios el 25 de septiembre de 2001. La respuesta del Estado incluyó una carta del Procurador General al Secretario Ejecutivo de la Comisión listando las acciones judiciales que habían sido realizadas por los peticionarios en los tribunales nacionales y señalando que todavía no se había agotado los recursos de la jurisdicción interna.

9. La Comisión recibió información adicional de los peticionarios el 22 de febrero de 2001 y el 26 de abril del mismo año. La Comisión recibió una cuarta respuesta del Estado fechada el 6 de septiembre de 2001 en la cual ratificaba los conceptos expresados en anteriores respuestas, reiterando que el Estado había actuado de conformidad con las leyes y normas constitucionales que regulan la acción del Estado. Las partes pertinentes de esta respuesta fueron transmitidas a los peticionarios el 25 de septiembre de 2001. El 27 de octubre de 2001 la Comisión recibió las observaciones de los peticionarios a la cuarta respuesta del Estado, las cuales fueron transmitidas al Estado el 31 de octubre de 2001, con la solicitud de presentar observaciones dentro del plazo de 30 días. La Comisión recibió información adicional de los peticionarios, en el curso del año 2002, con fechas 5 de febrero, 2 de julio, 31 de julio y 5 de noviembre.

III. POSICIONES DE LAS PARTES

A. Posición del peticionario

10. El 13 de mayo de 1991, el Consejo Municipal de Quito de entonces resolvió declarar que ciertas propiedades eran de utilidad pública a fin de proceder a expropiarlas a fin de convertir en un parque público la superficie aproximada de 571 hectáreas. Incluida entre ellas se encontraba una parcela de 60 hectáreas, designada con el número 108, de propiedad de don Guillermo Salvador Tobar, padre de los peticionarios. Esta extensa propiedad es también conocida como "Batán de Merizalde" y hoy forma parte del Parque Metropolitano. Luego del deceso del señor Guillermo Salvador Tobar, la señora María Salvador Chiriboga y el señor Guillermo Salvador Chiriboga son sus herederos. Como respuesta a la acción administrativa adoptada, algunos de los propietarios de las tierras afectadas apelaron la decisión ante el Ministerio de Gobierno, de conformidad con lo prescrito por el artículo 253 de la Ley de Regímenes Municipales. Seis años más tarde, el 16 de septiembre de 1997, el Ministerio emitió el "Acuerdo Ministerial 408" anulando la decisión de declarar de utilidad pública la propiedad. Dos días después, el mismo Ministerio emitió el "Acuerdo Ministerial 417" dejando sin efecto el acuerdo antes mencionado. Los peticionarios han presentado diversas acciones judiciales, algunas de las cuales se encuentran aún pendientes, pero todas las cuales tienen el mismo propósito: declarar contrario a derecho el Acuerdo Ministerial 417 y válido el Acuerdo Ministerial 408, anulando la decisión de declarar de utilidad pública su propiedad.

11. El 11 de mayo de 1994, los peticionarios presentaron un recurso subjetivo o de plena jurisdicción ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 contra el ex-Municipio de Quito (hoy Municipio del Distrito Metropolitano de Quito) por haber declarado la utilidad pública, entre otros inmuebles, el de Guillermo Salvador Tobar, quien a tal fecha había fallecido y, por lo tanto, no era dueño del inmueble sobre el que recayó tal declaratoria de utilidad pública. Además, tal recurso se fundamentó en la falta de cumplimiento de requisitos legales para tal declaratoria de utilidad pública, entre otros, la falta de aplicación de varias normas de la Ley de Contratación Pública, de su Reglamento, de la Ley de Administración Financiera y Control, así como la falta de notificación del acto administrativo a los peticionarios.

12. El 7 de junio de 1997, la Municipalidad tomó control de la propiedad y comenzó a talar los árboles. Los empleados del parque informaron a los peticionarios que no podían acceder a la propiedad porque el Municipio estaba introduciendo las modificaciones que estimaba necesarias. La Municipalidad enjuició a los peticionarios ante el Juez Noveno de lo Civil de Quito, en el juicio 1300-96, por expropiación del inmueble. El 4 de noviembre de 1997, el juez revocó el auto de calificación de la demanda del mencionado proceso por haberse incumplido lo previsto en la Constitución y en el artículo 42 de la Ley de Contratación Pública. Como consecuencia, fueron declaradas ilegales en sede judicial la autorización para la inmediata ocupación de la propiedad y en la declaración de utilidad pública. Los peticionarios afirman que, a pesar de esta decisión, la Municipalidad sigue ocupando el inmueble.

13. A pesar del hecho que la Municipalidad arbitrariamente ha privado a los peticionarios del uso y goce de su propiedad, continúa exigiendo a los peticionarios que paguen impuestos sobre ella.

14. Los peticionarios señalan que, entre las otras propiedades declaradas de utilidad pública el 13 de mayo de 1991, en una parcela denominada "Mercantil Urbana" y hoy conocida como "Jardines del Batán" se autorizó la construcción de los edificios que hoy existen en ella. Los peticionarios notan que ese desarrollo fue construido en la tierra que pertenece a la familia Mahuad y que, desde el 10 de agosto de 1992, el Dr. Jamil Mahuad es el Alcalde de la Municipalidad de Quito. Los peticionarios solicitaron autorización para desarrollar una porción de su parcela y el permiso les fue denegado. El 12 de enero de 1995 los peticionarios presentaron un recurso subjetivo o de plena jurisdicción ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1 en contra del Concejo del Distrito Metropolitano de Quito

y su Alcalde, con el fin de que se declarara nulo e ilegal el acto administrativo de la Comisión de Planificación y Nomenclatura del 7 de septiembre de 1994, que contiene un informe desfavorable a la solicitud de urbanizar aproximadamente tres hectáreas del inmueble de los peticionarios. En el momento de la presentación de esta petición, la resolución de este juicio estaba pendiente.

15. El 9 de julio de 1997, el peticionario presentó un recurso de amparo constitucional ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1 por violación a sus derechos garantizados en la Constitución Política, en la Convención Americana (artículo 21) y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1 se inhibió de conocer el recurso de amparo presentado. Esta decisión fue apelada ante el Tribunal Constitucional, que dispuso que el tribunal inferior no podía inhibirse y debía continuar con la tramitación del recurso, mediante resolución de 15 de septiembre de 1997.

16. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1, mediante resolución del 2 de octubre de 1997, rechazó el recurso de amparo propuesto por considerar que no existe acto ilegítimo de autoridad, calificando, por ende, de legítimos todos los actos ejecutados por las distintas autoridades. De la resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se interpuso recurso de apelación ante el Tribunal Constitucional, que negó el amparo propuesto y afirmó la legitimidad de lo actuado mediante resolución del 2 de febrero de 1998.

17. Debe notarse que existen dos procedimientos que se están desarrollando en este caso. El primero, involucra la reacción al acto administrativo adoptado y a la apelación presentada ante el Ministerio de Gobierno. El segundo procedimiento se refiere a los recursos subjetivos o de plena jurisdicción interpuestos ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. El primer procedimiento es de naturaleza administrativa, mientras que el segundo es judicial.

18. El fondo de esta queja es que las alegadas víctimas han sido privadas del uso y goce de su propiedad sin haber recibido una "indemnización justa" por la expropiación de su bien, en alegada violación al artículo 21 de la Convención Americana. Los peticionarios no objetan la facultad del Estado de privarlos de su propiedad basándose en la declaración de utilidad pública de su propiedad en función del bien común. La disputa, argumentan, es sobre el tema de la justa compensación, o, más precisamente, sobre el monto de tal compensación. Los peticionarios alegan, además, que la justa compensación por su propiedad debe ser pagada antes de iniciar los procedimientos de expropiación. Los peticionarios alegan que han sido privados de su propiedad sin que el Estado haya respetado "las formas establecidas por la ley" como lo requiere la Convención Americana. Además, desde 1994 los peticionarios han iniciado diversos procesos que, como resultado de diversas demoras, no han culminado en las correspondientes sentencias, alegando que de esta manera se viola el artículo 8(1) de la Convención Americana. Los peticionarios alegan también que en el recurso de amparo que presentaron, el Tribunal Constitucional, al rechazarlo, no consideró las alegadas violaciones de la Convención Americana, violando de esta forma el artículo 25 de este instrumento internacional. Los peticionarios también alegan que, habiendo presentado un recurso administrativo para anular la declaratoria de utilidad pública sobre el inmueble de su propiedad sin que éste haya sido resuelto, viola el compromiso del Estado "a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso" tal como lo dispone el artículo 25 de la Convención Americana. Los peticionarios alegan, por fin, que la anulación del Acuerdo Ministerial 408 dos días después que fuera adoptado, no sólo viola la legislación interna sino también el compromiso del Estado de "garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente tal recurso" tal como lo dispone el artículo 25 de la Convención Americana y, además, el artículo 2 de este instrumento. Además, los peticionarios alegan que el artículo 794 del Código del Proceso Civil ecuatoriano dispone que la declaración de utilidad pública o social formulada por las entidades antes mencionadas, a los efectos de proceder a la expropiación, no puede ser materia de revisión judicial, sino sólo administrativa. Los peticionarios alegan que esta norma viola el artículo 25 que garantiza el derecho a la protección judicial, y viola el artículo 2 de la Convención Americana, porque

impide que los peticionarios inicien una acción judicial contra la declaración de utilidad pública. Los peticionarios alegan que el Estado ecuatoriano violó los artículos 2, 8, 21 y 25 de la Convención Americana, en detrimento de los hermanos Chiriboga, en conexión con el artículo 1(1) de dicha Convención.

B. Posición del Estado

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

20. 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 aún continúa con las gestiones y está interesada en concluir las negociaciones con los peticionarios.

VI. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

A. La competencia de la Comisión *ratione personae*, *ratione loci*, *ratione temporis* y *ratione materiae*

21. Los peticionarios están facultados para presentar peticiones ante la CIDH de acuerdo con el artículo 44 de la Convención Americana. La petición menciona como alegadas víctimas a dos personas respecto a las cuales Ecuador asumió el compromiso de respetar y asegurar el respeto de los derechos reconocidos por la Convención Americana. En lo que se refiere al Estado, la Comisión constata que Ecuador ha sido parte en la Convención Americana desde el 28 de diciembre de 1977, cuando depositó el correspondiente instrumento de ratificación. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar esta petición.

22. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para considerar esta petición ya que ella se refiere a violaciones de derechos protegidos por la Convención Americana que alegadamente tuvieron lugar en el territorio de un Estado parte en ese tratado.

23. La Comisión tiene competencia *ratione temporis* en la medida en que el deber de respetar los derechos reconocidos por la Convención Americana y garantizar su ejercicio estaba vigente para el Estado en el momento en que ocurrieron las alegadas violaciones a las que se refiere la petición.

24. Finalmente, la Comisión tiene competencia *rationae materiae* por que la petición alega violaciones de derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

B. Otros requisitos de admisibilidad de la petición

a. Agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna

25. 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".

b. Plazo para la presentación de la petición

26. El artículo 46(1)(b) de la Convención Americana dispone que la petición debe ser presentada dentro del período de seis meses siguientes a la fecha en que el peticionario fue notificado de la decisión final que agotó los recursos de la jurisdicción interna. Ya que la Comisión considera que los recursos internos fueron agotados al ser rechazado en recurso de Amparo por el Tribunal Constitucional el 2 de febrero de 1998, los peticionarios están dentro del plazo previsto ya que presentaron su petición el 3 de junio de 1998.

c. Duplicación de procedimientos y *res judicata*

27. La Comisión considera que la materia de esta petición no se encuentra pendiente en otro procedimiento de arreglo internacional ni que ella sea sustancialmente la misma que una que haya sido considerada previamente por la Comisión o por otra organización internacional. Por lo tanto, los requisitos establecidos en el artículo 46(1)(c) también han sido satisfechos.

d. Caracterización de los hechos alegados

28. La Comisión considera que, de comprobarse los hechos alegados, los mismos podrían tender a establecer violaciones de los derechos reconocidos por los artículos 21(2), 8(1), 25 y 2 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1(1) de ese instrumento. Los peticionarios sostienen que son víctimas de una abierta confiscación ya que han sido privados del uso y goce de su propiedad sin haber recibido una justa compensación por parte del Estado, como lo requiere la ley del Ecuador y los tratados internacionales en los que el Estado es parte. A pesar de que los peticionarios han buscado que los tribunales resuelvan su reclamo desde 1994, éstos no han resuelto el tema de la expropiación ni han logrado que se les pague una justa compensación por la propiedad. En consecuencia, la petición no puede ser considerada inadmisibles de conformidad con el artículo 47(b) o (c) de la Convención.

V. CONCLUSIÓN

29. En virtud de las circunstancias de hecho y los fundamentos de derecho arriba expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, la Comisión concluye que es competente para entender en el caso de autos y que la petición es admisible conforme al artículo 46 de la Convención Americana.

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, DECIDE:

1. Declarar admisible la petición 12.054 en relación con los derechos reconocidos en los artículos 21(2), 8(1), 25, 2 y 1(1) de la Convención Americana.
2. Transmitir este informe a los peticionarios y al Estado.
3. Continuar con el análisis del fondo del asunto.
4. Hacer público el presente informe e incorporarlo en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la sede de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la ciudad de Washington, D.C., a los 22 días del mes de octubre de 2003. (Firmado): José Zalaquett, Presidente; Clare K. Roberts, Primer Vicepresidente; Susana Villarán, Segunda Vicepresidenta; y Comisionado Robert K. Goldman.