

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 45  
4 septiembre 2016  
Original: español

**INFORME No. 40/16**  
**PETICIÓN P-468-02**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD

GADALA MARÍA DADA Y OTROS  
REPÚBLICA DOMINICANA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 4 de septiembre de 2016.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 40/16. Petición 468-02. Admisibilidad. Gadala María Dada y Otros. República Dominicana. 4 de septiembre de 2016.



**INFORME No. 40/16**  
**PETICIÓN P-468-02**  
INFORME DE ADMISIBILIDAD  
GADALA MARÍA DADA Y OTROS  
REPÚBLICA DOMINICANA  
4 DE SEPTIEMBRE DE 2016

**I. RESUMEN**

1. El 17 de junio de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una petición presentada por Juan Miguel Castillo Pantaleón (en adelante, “el peticionario”) contra República Dominicana (en adelante, “República Dominicana” o “el Estado”). La petición fue presentada en representación de Arturo Elías Gadala María Dada, Mauricio Roberto Gadala María Dada, Ricardo Gadala María Dada, Eduardo Gadala María Dada y Carolina Alicia Gadala María Dada (en adelante, “las presuntas víctimas”)<sup>1</sup>, quienes denuncian la responsabilidad internacional del Estado por violaciones a su derecho a la propiedad privada por la inejecución de una sentencia emitida por la Corte de Apelación de Santiago y confirmada por la Suprema Corte de Justicia; así como el retardo injustificado en otros procesos judiciales.

2. El peticionario sostiene que el Estado se ha negado a ejecutar una sentencia emitida por la Corte de Apelación de Santiago y confirmada por la Suprema Corte de Justicia de República Dominicana, en la que se ordenó la devolución de bienes expropiados y confiscados a las presuntas víctimas al terminar la dictadura de Rafael L. Trujillo, violentando así sus derechos a la propiedad privada y a la protección judicial. Alega que la negación, no obstante múltiples recursos e intentos por parte de la familia, constituye una denegación continuada de justicia que sigue en el tiempo. Al momento de la redacción del presente informe el Estado no ha presentado sus observaciones.

3. Sin prejuzgar sobre el fondo de la denuncia, tras analizar la posición del peticionario y de conformidad con los requisitos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”) y los artículos 31 a 34 de su Reglamento (en adelante “Reglamento”), la Comisión decide declarar la petición admisible a efectos del examen de los alegatos relativos a la presunta violación de los derechos consagrados en los artículos 8 (garantías judiciales), 21 (derecho a la propiedad privada) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en conexión con el artículo 1 de la misma. Así como en relación con los artículos XXIII (derecho a la propiedad) y XVIII (derecho de justicia) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante “la Declaración Americana”). La CIDH decide además notificar esta decisión a las partes, publicarla e incluirla en su Informe Anual para la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

**II. TRÁMITE ANTE LA CIDH**

4. La CIDH recibió la petición el 17 de junio de 2002. Tras haber completado el estudio previsto en el artículo 26 del Reglamento, el 31 de julio de 2002, la Secretaría Ejecutiva de la CIDH se dirigió al peticionario para informarle que de acuerdo con la información disponible no era posible dar trámite a la petición, debido que la misma no cumplía con el requisito de admisibilidad relativo al plazo de presentación establecido en el artículo 46.1.b de la Convención.

5. El 19 de noviembre de 2002 la CIDH recibió un escrito en el que el peticionario presentó información adicional. Tras analizarse los nuevos elementos presentados, el 18 de noviembre de 2013 la CIDH transmitió al Estado las partes pertinentes de la petición, otorgándole un plazo de tres meses para

<sup>1</sup> Mediante comunicación de 21 de agosto de 2003 el peticionario informó a la CIDH respecto del fallecimiento de Arturo Elías Gadala María Dada.

someter sus observaciones, con base en el artículo 30.3 de su Reglamento. El 14 de noviembre de 2014 la CIDH reiteró la solicitud de información al Estado. Sin embargo, a la fecha de adopción del presente informe el Estado no ha presentado observaciones.

6. El peticionario presentó observaciones adicionales en las siguientes fechas: 22 de septiembre de 2014, 28 de febrero de 2014 y 13 de febrero de 2015. Estas comunicaciones fueron debidamente trasladadas al Estado.

### **III. POSICIÓN DE LAS PARTES**

#### **A. Posición del peticionario**

7. El peticionario refiere que en 1953 llegó a República Dominicana el inversionista salvadoreño Arturo Elías Gadala María Dada, quien entre 1957 y 1960 fue designado encargado de negocios de Costa Rica en República Dominicana. Indica que, durante su residencia en este país adquirió de forma legal la mayoría de las acciones de las empresas “Industria Nacional del Vidrio” y “Fábrica de Sacos y Cordelerías (Fasaco), además fundó “Sacos y Tejidos Dominicanos” (hoy Tejidos Antillanos), “Sal y Yeso Dominicanos”, “Fábricas de Aceite Ámbar”, “Refinería de Sal”, “Consorcio Algodonero Dominicano” y “Sisal Dominicano”.

8. El peticionario manifiesta que después del asesinato del dictador Rafael L. Trujillo, el 30 mayo de 1961, el nuevo presidente de la República Joaquín Balaguer L. emitió el 25 de julio de 1961 el decreto No. 6957, mediante el cual expropió en perjuicio de Elías Gadala María las empresas “Sal y Yeso Dominicanos” y “Sisal Dominicano”.

9. El 15 de febrero de 1962 se promulgó la ley No. 5816, en la que se tipificó el delito de enriquecimiento ilícito como el abuso o usurpación del poder o cualquier función pública para enriquecerse o enriquecer a otros. Esta norma estableció además que los bienes adquiridos al amparo de la dictadura serían confiscados, y en el supuesto de demostrarse que los bienes no habían sido adquiridos a expensas del pueblo y el Estado, serían devueltos. El peticionario manifiesta que a través de esta ley fueron confiscados los bienes restantes de Elías Gadala.

10. Según la petición, el 26 de mayo de 1962 se promulgó la ley No. 5924 (Confiscación General de Bienes), en la que se estableció un Tribunal de Confiscaciones competente para determinar la legalidad de los bienes y la legitimidad de las confiscaciones realizadas por el Estado. A este respecto, el peticionario manifiesta que Elías Gadala acudió ante dicho tribunal con la finalidad de establecer su inocencia y que en consecuencia se le devolvieran sus bienes expropiados y confiscados.

11. El 30 de junio de 1966 se promulgó la ley No. 289 (Ley Orgánica de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales), mediante la cual se creó la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (en adelante “CORDE”), institución de derecho privado destinada a administrar, dirigir y desarrollar las empresas, bienes y derechos cedidos por el Estado. En este sentido, el peticionario afirma que los bienes de Elías Gadala formaron parte importante de lo cedido a CORDE, aun cuando estaban siendo objeto de reclamaciones ante el Tribunal de Confiscaciones.

12. El 9 julio de 1969 la Corte de Apelación de Santiago emitió la sentencia correccional No. 184, en la que se resolvió que Elías Gadala María no había cometido el delito de enriquecimiento ilícito, y en consecuencia se ordenó al Estado, o a quien fuere a lugar, la devolución de sus bienes. Esta sentencia fue recurrida por el representante del Ministerio Público mediante recurso de casación ante la Suprema Corte de Justicia, mismo que no fue admitido por ser presentado de manera extemporánea, confirmándose así la sentencia correccional, la cual, según el peticionario, adquirió el carácter de cosa juzgada el 15 de abril de 1970.

13. El peticionario refiere que el 20 de enero de 1989 falleció Arturo Elías Gadala María Dada, dejando como únicos herederos y continuadores jurídicos a sus hijos Arturo Elías Gadala María Dada,

Mauricio Roberto Gadala María Dada, Ricardo Gadala María Dada, Eduardo Gadala María Dada y Carolina Alicia Gadala María Dada, mismos que en el presente informe se constituyen como presuntas víctimas.

14. El peticionario afirma que ninguna autoridad ha ejecutado el mandamiento emitido en sentencia correccional No. 184, donde se ordenó la devolución de todos los bienes de las presuntas víctimas. Indica que a lo largo de los años éstas han acudido a todas las instancias y autoridades públicas que en razón de sus funciones pudieran tener vinculación con el caso. Por ejemplo: mediante acto de alguacil del 27 de junio de 1980 la Corte de Apelación de Santiago ordenó el acatamiento y ejecución de sentencia al Director General de CORDE, al Consejo Administrativo de la “Fabrica de Sacos y Tejidos”, al Consejo Administración de “Fábrica de Aceites de Vegetales” y al “Instituto del Algodón”. Asimismo, mediante acto de alguacil del 23 de noviembre de 1990 la Corte de Apelación de Santiago ordenó el acatamiento y ejecución de sentencia al Procurador General de la República, Secretario de Finanzas, Secretario de Industria y Comercio y al Director General de CORDE. Finalmente, mediante acto de alguacil del 21 de febrero de 1995 la Corte de Apelación de Santiago ordenó el acatamiento y ejecución de sentencia al Presidente de la República, Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo, Procurador General de la República, Secretario de Finanzas, Secretario de Industria y Comercio, al Director General de CORDE, Presidente del Senado de la República, Presidente de la Cámara de Diputados de la República, Dirección General de Bienes Nacionales, Registro de Títulos del Distrito Nacional y al Tribunal Superior de Tierras. Sin embargo, estos mandatos judiciales no devinieron en acción concreta alguna, por lo que el peticionario alega que se han agotado todas las instancias domésticas.

15. El 15 de mayo de 1998 mediante los decretos No. 180-98 y 181-98 emitidos por el Presidente Leonel Antonio Fernández Reyna, se expropiaron una serie de bienes detentados por CORDE, entre ellos “Sacos y Tejidos Dominicanos” (hoy Tejidos Antillanos), “Consortio Algodonero Dominicano” y “Fábricas de Aceite Ámbar”, mismos que previamente habían sido confiscados a Arturo Elías Gadala María Dada mediante la ley No. 5816 del 15 de febrero de 1962. El peticionario aduce que mediante esta triangulación el Estado se estaría pagando a sí mismo parte de las compensaciones debidas a las presuntas víctimas, ya que el pago no saldría de las arcas del Estado, pues CORDE es una empresa paraestatal encargada de administrar, dirigir y desarrollar bienes y derechos cedidos por el propio Estado. Por lo anterior demandaron la nulidad de los decretos el 24 de mayo de 1998 ante el Tribunal de Tierras, el cual se negó a conocer el caso.

16. En relación con lo anterior, el peticionario afirma que las presuntas víctimas acudieron de forma reiterada ante la Suprema Corte de Justicia promoviendo acciones de inconstitucionalidad contra los decretos No. 180-98 y 181-98 durante un periodo de cinco años (1998-2003), mismas que no generaron ningún efecto concreto, ya que no se fijó fecha de audiencia, y por tanto, no se llegó a emitir ningún pronunciamiento sobre el fondo del asunto. El peticionario indica que, buscando formas alternas de solucionar el caso, el 18 de febrero de 2000 CORDE planteó a las presuntas víctimas una propuesta de acuerdo transaccional, con la finalidad de cubrir el supuesto adeudo correspondiente a los bienes “Sacos y Tejidos Dominicanos” (hoy Tejidos Antillanos), “Consortio Algodonero Dominicano” y “Fábricas de Aceite Ámbar”. Sin embargo, esta operación no se concretó debido al cambio de autoridades en la empresa.

17. El peticionario mediante solicitud de consulta ante el gobierno de República Dominicana, bajo el artículo 15 del capítulo 10 del Acuerdo de Intercambio Comercial entre los Estados Unidos de Norte América, República Dominicana y varios Estados de Centroamérica (“DF-CAFTA”), estableció que las autoridades de República Dominicana adeudan a las presuntas víctimas la cantidad de USD\$ 1.437.000.000 (casi un billón y medio de dólares) hasta el 3 de marzo de 2008.

18. En este contexto, el peticionario refiere que mediante una mesa de trabajo ante la Secretaría de Estado de Industria y Comercio el 13 de agosto de 2008 se intentó llegar a un arreglo, pero encontrando diversas dificultades, ya que los representantes del Estado manifestaron que el monto de la deuda representa aproximadamente la totalidad de las reservas en divisas de la República Dominicana; y que aun cuando las presuntas víctimas manifestaron que su intención no era afectar la economía nacional, sino más bien promoverla mediante el uso de los recursos que recibieran, el referido acuerdo no pudo concretarse.

19. El peticionario afirma que el Estado no ha dado cumplimiento a la sentencia del 15 de abril de 1970 emitida por la Suprema Corte de Justicia de República Dominicana, la cual confirmó la sentencia de la Corte de Apelación de Santiago absolviendo a Arturo Elías Gadala María Dada del delito de enriquecimiento ilícito y ordenó la devolución de sus bienes. Alega que la conducta del Estado frente a la totalidad de los recursos y esfuerzos intentados sin éxito constituye una denegación continuada de la justicia que se extiende hasta la presente.

20. Con base en lo anterior, el peticionario alega que el Estado violó, en perjuicio de las presuntas víctimas, los derechos consagrados en los artículos 1.1, 21.1, 21.2, 25.c.2 y 63.1 de la Convención Americana.

#### **B. Posición del Estado**

21. Al momento de la adopción del presente informe, el Estado no ha proporcionado sus observaciones respecto de la presente petición.

### **IV. ANÁLISIS SOBRE COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD**

#### **A. Competencia**

22. El peticionario se encuentra facultado, en principio, por el artículo 44 de la Convención Americana, en concordancia con el artículo 23 del Reglamento. La petición señala como presuntas víctimas a personas individuales, respecto a quienes República Dominicana se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. Desde la fecha de ratificación el 18 de julio de 1978, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición. La petición señala la supuesta violación a derechos consagrados en la Convención Americana en perjuicio de personas individuales, respecto de quienes República Dominicana se comprometió a respetar y garantizar estos derechos. Con base en lo anterior, la CIDH concluye que tiene competencia *ratione personae*, *ratione loci*, *ratione temporis* y *ratione materiae* para examinar los hechos alegados en la presente petición.

23. Por otra parte, la CIDH observa que no tiene competencia *ratione temporis* para aplicar la Convención Americana respecto de aquellos hechos ocurridos con anterioridad al 18 de julio de 1978, fecha en la que dicho tratado entró en vigor para República Dominicana. Respecto a estos hechos, resulta aplicable la Declaración Americana.

#### **B. Requisitos de Admisibilidad**

##### **1. Agotamiento de los recursos internos**

24. El artículo 46.1.a de la Convención Americana exige el previo agotamiento de los recursos disponibles en la jurisdicción interna conforme a los principios de derecho internacional generalmente reconocidos, como requisito para la admisión de reclamos sobre la presunta violación de la Convención Americana. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, solucionen la situación antes de que sea conocida por una instancia internacional.

25. El objeto de la presente petición es el alegado incumplimiento de la sentencia dictada por la Corte de Apelación de Santiago el 9 de julio de 1969 ordenando la devolución de los bienes del señor Arturo Elías Gadala María Dada, la cual alegadamente adquirió carácter de cosa juzgada con la sentencia de la Suprema Corte de Justicia del 15 de abril de 1970, y ha sido objeto de una serie de medidas y recursos posteriores con el fin de obtener el cumplimiento.

26. De acuerdo con la información brindada por el peticionario, en los años 1980, 1990 y 1995 la Corte de Apelaciones de Santiago ordenó a distintas autoridades públicas dar cumplimiento a su sentencia.

Asimismo, con posterioridad a la emisión de los decretos 180-98 y 181-98, los cuales según los peticionarios constituirían una triangulación del Estado para pagarse a sí mismo con parte de los bienes de las presuntas víctimas, presentaron una acción de nulidad contra dichos decretos ante el Tribunal de Tierras, la cual fue rechazada.

27. Por último, entre 1998 y 2003 las presuntas víctimas promovieron varias acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia, sin presuntamente lograr un pronunciamiento al respecto. Asimismo, el peticionario indica que en los años 2000 y 2008 hubo intentos de negociación con las autoridades, los cuales no prosperaron.

28. De dicha información, la cual no ha sido controvertida por el Estado, surge que a la fecha la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago el 9 de julio de 1969, en la que se ordena reintegrar los bienes a las presuntas víctimas, no ha sido cumplida. Asimismo, de la información proporcionada, se puede concluir *prima facie* que las presuntas víctimas presentaron las acciones judiciales disponibles a nivel interno para hacer cumplir la sentencia, sin que dichos recursos resultaran eficaces. Por otra parte, de la información disponible no se desprende que exista en la legislación interna otras medidas de ejecución de sentencia que las presuntas víctimas hubieran debido agotar. Por lo tanto, la CIDH concluye que es aplicable la excepción al agotamiento de los recursos internos prevista en el artículo 46.2.a de la Convención Americana.

## **2. Plazo de presentación de la petición**

29. El artículo 46.1.b de la Convención Americana establece que para que una petición resulte admisible por la Comisión se requerirá que sea presentada dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha en que el presunto lesionado haya sido notificado de la decisión definitiva. En el reclamo bajo análisis, la CIDH ha establecido la aplicación de la excepción al agotamiento de los recursos internos conforme al artículo 46.2.a de la Convención Americana. Al respecto, el artículo 32.2 del Reglamento de la Comisión establece que en los casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión. A tal efecto, la Comisión debe considerar la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso.

30. La petición ante la CIDH fue presentada el 17 de junio de 2002. Como ya se indicó, luego de la sentencia cuyo incumplimiento es el objeto de la presente petición, la Corte de Apelaciones de Santiago emitió tres órdenes entre 1980 y 1995 para hacer cumplir la sentencia. Asimismo, las presuntas víctimas presentaron acciones de inconstitucionalidad entre 1998 y 2003 sin obtener un pronunciamiento al respecto. Por otra parte, según lo alegado, el propio Estado habría reconocido que tuvo la obligación de resolver la presunta situación de expropiación en varias oportunidades, sin supuestamente haber adoptado las medidas necesarias para resolver la situación denunciada.

31. Por lo tanto, de la actividad de las presuntas víctimas se desprende que éstos tenían la expectativa legítima de que el asunto fuera resuelto a nivel interno. Con base en las circunstancias del caso y teniendo en cuenta que el incumplimiento de una sentencia judicial firme configura una violación continuada del derecho a la tutela judicial efectiva<sup>2</sup>, la CIDH concluye que la petición cumple con el requisito previsto en el artículo 32.2 del Reglamento de la Comisión.

## **3. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional**

32. No surge del expediente que la materia de la petición se encuentre pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, ni que reproduzca una petición ya examinada por éste u otro órgano

---

<sup>2</sup> CIDH, Informe No. 42/06, Inadmisibilidad, Petición 12.215, Santiago Luis Chávez Córdova, Perú, 15 de marzo de 2006, párr. 16; CIDH, Informe No. 82/05, Inadmisibilidad, Petición 12.169, Efraín Echeverría y Amílcar Mario Acosta Luna, Ecuador, 24 de octubre de 2005, párr. 33.

internacional. Por lo tanto, no son aplicables las causales de inadmisibilidad establecidas en los artículos 46.1.c y 47.d de la Convención.

#### **4. Caracterización de los hechos alegados**

33. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47.b de la Convención Americana, o si la petición es "manifiestamente infundada" o es "evidente su total improcedencia", conforme al 47.c de la Convención Americana. El criterio para analizar la admisibilidad difiere del utilizado para el análisis del fondo de la petición dado que la Comisión sólo realiza un análisis *prima facie* para determinar si los peticionarios establecen la aparente o posible violación de un derecho garantizado por la Convención Americana. Se trata de un análisis somero que no implica prejuzgar o emitir una opinión preliminar sobre el fondo del asunto.

34. Asimismo, ni la Convención Americana ni el Reglamento de la CIDH exigen al peticionario identificar los derechos específicos que se alegan violados por parte del Estado en el asunto sometido a la Comisión, aunque los peticionarios pueden hacerlo. Corresponde a la Comisión, con base en la jurisprudencia del sistema, determinar en sus informes de admisibilidad, qué disposición de los instrumentos interamericanos relevantes es aplicable y podría establecerse su violación si los hechos alegados son probados mediante elementos suficientes.

35. El peticionario sostiene que las presuntas víctimas han buscado por diversas vías legales la ejecución de la sentencia emitida por la Corte de Apelaciones de Santiago que adquirió firmeza con la decisión de la Suprema Corte de Justicia, donde se decide la devolución de los bienes que les fueron expropiados y confiscados a las presuntas víctimas, e indica que el Estado no ha acatado la resolución. Por lo anterior el peticionario afirma que se han violado los derechos de las presuntas víctimas consagrados en los artículos 1, 21, 25 y 63 de la Convención Americana. El Estado, por su parte, no ha presentado observaciones respecto de la presente petición, a pesar de haber tenido la oportunidad procesal de hacerlo.

36. En vista de los elementos de hecho y de derecho presentados por el peticionario y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, que presuntamente plantea una situación continuada de denegación de justicia, la CIDH considera que, de ser probados, los hechos alegados podrían caracterizar posibles violaciones a los derechos protegidos en los artículos 8, 21 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con el artículo 1 de dicho tratado; así como de los artículos XVIII y XXIII de la Declaración Americana respecto a las alegadas violaciones al derecho a la propiedad y a la falta de acceso a la justicia que habrían tenido lugar antes de la entrada en vigor de la Convención en República Dominicana.

37. En cuanto al reclamo del peticionario sobre la presunta violación del artículo 63.1 de la Convención Americana, relativo a la facultad de la Corte Interamericana de ordenar reparaciones, la Comisión observa que dicha norma no es aplicable en la presente etapa del procedimiento ante el Sistema Interamericano.

#### **V. CONCLUSIONES**

38. Con fundamento en las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, la Comisión Interamericana concluye que la presente petición satisface los requisitos de admisibilidad enunciados en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana y, sin prejuzgar sobre el fondo del asunto,

#### **LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,**

##### **DECIDE:**

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 1, 8, 21 y 25 de la Convención Americana en conexión con las obligaciones establecidas en el artículo 1 del mismo instrumento; y en relación con los artículos XVIII y XXIII de la Declaración Americana;

2. Notificar a las partes la presente decisión;
3. Continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y
4. Publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión a los 4 días del mes de septiembre de 2016. (Firmado): James L. Cavallaro, Presidente; Francisco José Eguiguren, Primer Vicepresidente; Margarete May Macaulay, Segunda Vicepresidenta; José de Jesús Orozco Henríquez, Paulo Vannuchi, Esmeralda E. Arosema Bernal de Troitiño, y Enrique Gil Botero, Miembros de la Comisión.