

OEA/Ser.L/V/II.163
Doc. 99
7 julio 2017
Original: español

INFORME No. 86/17
PETICIÓN 292-07
INFORME DE ADMISIBILIDAD

EDINSON VINICIO BENAVIDEZ PAZMIÑO Y FAMILIA
ECUADOR

Aprobado por la Comisión en su sesión No. 2093 celebrada el 7 de julio de 2017.
163º período extraordinario de sesiones.

Citar como: CIDH, Informe No. 86/17. Petición 292-07. Admisibilidad. Edinson Vinicio Benavidez Pazmiño y Familia. Ecuador. 7 de julio de 2017.



INFORME No. 86/17
PETICIÓN 292-07
 INFORME DE ADMISIBILIDAD
 EDINSON VINICIO BENAVIDEZ PAZMIÑO Y FAMILIA
 ECUADOR
 7 DE JULIO DE 2017

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Bolívar César Guamán Ortiz y María Eudofilia Zúñiga Gutiérrez
Presunta víctima:	Edinson Vinicio Benavidez Pazmiño, Flor Marlene Guamán Zúñiga, Emanuel Alejandro Benavidez Guamán, Bolívar César Guamán Ortiz y María Eudofilia Zúñiga Gutiérrez
Estado denunciado:	Ecuador
Derechos invocados:	Artículos 1 (obligación de respetar los derechos), 4 (derecho a la vida), 8 (garantías judiciales), 19 (derechos del niño), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

Fecha de presentación de la petición:	13 de marzo de 2007
Fecha de notificación de la petición al Estado:	13 de julio de 2011
Fecha de primera respuesta del Estado:	27 de octubre de 2011
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	29 de noviembre de 2011 y 18 de julio de 2016
Observaciones adicionales del Estado:	26 de junio de 2015 y 1 de noviembre de 2016

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento de ratificación realizado el 28 de diciembre de 1977)

IV. ANÁLISIS DE DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
--	----

¹ En adelante “Convención” o “Convención Americana”.

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

Derechos declarados admisibles:	Artículos 4 (derecho a la vida), 5 (derecho a la integridad personal), 8 (garantías judiciales), 19 (derechos del niño), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) del mismo instrumento
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, el 1 de marzo de 2007
Presentación dentro de plazo:	Sí, el 13 de marzo de 2007

V. HECHOS ALEGADOS

1. Los peticionarios alegan que el 20 de noviembre de 2002 su hija Flor Marlene Guamán Zúñiga y su yerno Edinson Vinicio Benavidez Pazmiño fallecieron debido a la explosión de una bomba de uso militar de la Brigada Blindada “Galápagos”, acantonada en la ciudad de Riobamba. Señalan que la Sra. Guamán Zúñiga estaba embarazada de siete meses al momento de su muerte, y tenía un hijo de dos años, Emanuel Alejandro Benavidez Guamán (en adelante “Emanuel Alejandro”). Indican que la mencionada explosión dejó varias personas muertas, cientos de heridos y destruyó gran parte de la ciudad; y que las autoridades aseguraron que la misma se produjo por negligencia del personal que estaba manejando el arsenal de La Brigada. En adelante, los cinco integrantes de la familia serán referidos como “las presuntas víctimas”³.

2. Los peticionarios indican que el Estado emitió el Decreto 3369 el 28 de noviembre de 2002, que declaró como zona de emergencia los cantones de Riobamba; y dispuso que se ejecutaran las acciones necesarias para enfrentar las consecuencias de la explosión, y que se repararan los daños causados a la población y la infraestructura de la ciudad. Dicho decreto urgió al Ministerio de Economía y Finanzas para que administrase los recursos económicos de acuerdo con las prioridades y la disponibilidad presupuestaria a la fecha. Asimismo, señalan que el ejército ecuatoriano les entregó veinte mil dólares de ayuda para cubrir los costos de los funerales. Dicho monto fue otorgado en concepto de “ayuda humanitaria por emergencia” y el Estado en el recibo de pago indicó expresamente que el mismo “no era la indemnización correspondiente”.

3. Los peticionarios indican que el 25 de marzo de 2004 presentaron un reclamo administrativo de indemnización ante el Ministerio de Defensa Nacional, pidiendo la suma de dos millones cuatrocientos mil dólares, cantidad que habrían observado como parámetro en soluciones amistosas firmadas por el Estado ecuatoriano frente a la CIDH, y en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴. Aducen que como dicho reclamo no fue contestado por el Ministerio de Defensa en un plazo de tres meses, se configuró entonces el silencio administrativo positivo, creándose por tanto un derecho autónomo. En consecuencia, indican que el 7 de julio de 2004 solicitaron ante el mismo Ministerio de Defensa la certificación del silencio administrativo favorable. Al no recibir respuesta, el 29 de julio de 2004 acudieron al Juzgado Décimo Segundo de lo Civil de Pichincha a solicitar la entrega del certificado de silencio administrativo. Este juzgado solicitó la acreditación del silencio administrativo al Ministerio de Defensa en dos ocasiones; sin embargo, el Ministerio de Defensa se rehusó a lo solicitado, negándose por última vez el 8 de noviembre de 2004.

4. Indican que el 12 de diciembre de 2004 iniciaron una demanda judicial para exigir el pago de indemnización ante la Segunda Sala del Tribunal Distrital No 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, con el antecedente del reclamo administrativo. Sin embargo, alegan que para poder tramitar esta demanda judicial tuvieron que pagar una tasa judicial de USD\$. 1,356.00. Señalan que el amparo de pobreza

³ En la petición se menciona, a modo de contexto, que un diputado de la provincia de Chimborazo dijo públicamente que la explosión se debió a una acción premeditada para cubrir un faltante de armamentos y pertrechos militares que fue vendido ilegalmente, lo que ocasionó que las Fuerzas Armadas demandaran civilmente a dicho diputado.

⁴ Los peticionarios mencionan CIDH, Informe No 99/00, Caso 11.868, Carlos Santiago y Pedro Andrés Restrepo Arismendy, Ecuador, 5 de octubre de 2000 y Corte I.D.H., *Caso Benavides Cevallos Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de junio de 1998. Serie C No. 38.

presentado ante el Consejo Nacional de la Judicatura por estar desempleados fue negado, de tal manera que tuvieron que pedir préstamos para pagar esa tasa. Alegan que los integrantes de dicha sala “no quisieron” dictar sentencia, así que procedieron a recusarlos para que los conjuces dictaran una decisión. Sin embargo, la Segunda Sala de Conjuces del Tribunal Distrital No. 4 de lo Contencioso Administrativo en Quito, mediante sentencia del 25 de julio de 2006, notificada al día siguiente, negó el pago argumentando que la acción había caducado.

5. Frente a esta decisión los peticionarios presentaron un recurso de casación ante la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, donde les pidieron el pago de USD\$. 1,650.00 como tasa judicial. Al no tener la solvencia económica para abonar esta suma, solicitaron la exención del pago invocando el principio de gratuidad de la justicia en casos de niños, lo cual fue negado por el tribunal aduciendo que esa excepción solo aplica en casos de alimentos. En consecuencia, y luego de una solicitud de impulso procesal presentada el 22 de enero de 2007, el 1 marzo de 2007 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, Distrital 1, Segunda Sala declaró inadmisibles los recursos de casación en virtud que no se pagó la tasa judicial, ordenando así el archivo de la causa.

6. Frente a lo alegado por el Estado, los peticionarios indican que el único recurso que no interpusieron fue el amparo constitucional, debido a que en casos previos el Tribunal Constitucional se habría declarado incompetente para fijar indemnizaciones. Asimismo, expresan que no pretenden que la CIDH actúe como tribunal de alzada, sino que consideran que hay irregularidades claras en los procesos internos. Indican que a la fecha no se ha aclarado el origen de la explosión ni el número de víctimas, además piden reparaciones adecuadas y otras medidas generales de satisfacción. En su última comunicación a la CIDH los peticionarios indican que el Estado sólo les ha dado paliativos menores y no una reparación integral.

7. Por su parte, el Estado alega la falta de agotamiento de recursos internos, aduciendo que el recurso idóneo para remediar las consecuencias de un acto u omisión de autoridad pública violatorio de la Constitución era la acción de amparo constitucional. Asimismo, aduce que si los peticionarios pensaban que había demora en la reparación debieron interponer alguna acción ante el Ministerio de Economía y Finanzas.

8. El Estado plantea además que el silencio administrativo que las presuntas víctimas reclaman estaba viciado de nulidad absoluta, en razón de que el monto indemnizatorio exigido por los peticionarios lo tendría que haber fijado una autoridad competente, esto es, el Ministerio de Economía y Finanzas. A ese respecto, indica que para que el silencio administrativo alegado por los peticionarios tuviera efectos jurídicos positivos, el mismo tendría que haber sido certificado por la autoridad respectiva, lo que no ocurrió. Señala que los peticionarios cometieron dos errores. En primer lugar, que debieron haber solicitado la declaratoria de silencio administrativo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que era la autoridad judicial competente para dicho trámite. Y en segundo lugar, que solicitaron al juzgado civil que emitiera directamente la certificación, cuando correspondía que una autoridad judicial lo solicitara a la entidad administrativa correspondiente, en este caso el Ministerio de Defensa.

9. Por otro lado, Ecuador indica que siempre ha reconocido públicamente el daño ocasionado por la explosión del polvorín de Riobamba y la responsabilidad de las autoridades públicas en los hechos. Señala asimismo que ya había iniciado un proceso de reparación para las víctimas por medio del Decreto Ejecutivo 3369, y posteriormente por el Decreto Ejecutivo 3386 del 5 de diciembre de 2002, en el que se ordenó al Ministerio de Economía y Finanzas que fije el presupuesto para indemnizar a los afectados y que coordine la reconstrucción de la infraestructura destruida. Indica además que el Acuerdo Ministerial 145 del 30 de enero de 2003 ordenó un operativo para la reconstrucción de infraestructura en Riobamba, y creó un bono para la reparación de inmuebles para los afectados por la explosión.

10. El Estado indica que Emanuel Alejandro recibió una beca para estudiar en un colegio militar, en el cual solo estuvo un año; y que luego se le dio otra beca en otro colegio. Informa además que Emanuel Alejandro tiene acceso a atención médica gratuita, y a una beca para estudios universitarios. Además, la Alcaldía de Riobamba habría donado un terreno destinado a la construcción de una vivienda para Emanuel Alejandro con un presupuesto resultante de donaciones institucionales y particulares.

VI. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

11. El Estado aduce la falta de agotamiento de recursos internos, sobre la base que los peticionarios no interpusieron una acción de amparo constitucional, además de que el silencio administrativo estaría viciado de nulidad absoluta. Por su parte, los peticionarios alegan que no recurrieron a la vía constitucional en atención a otros precedentes en los que el Tribunal Constitucional se había declarado incompetente para fijar indemnizaciones.

12. A este respecto, y en atención a los alegatos y a la información aportada por las partes, la Comisión Interamericana observa, en primer lugar, que el requisito de agotamiento de los recursos internos no implica que las presuntas víctimas tengan la obligación de agotar todos los recursos posibles en el ordenamiento interno. Es decir, si la cuestión se planteó 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 está cumplida⁵. En este sentido, la Comisión observa que las presuntas víctimas acudieron en un primer momento a la jurisdicción civil con el objeto de solicitar la formalización de lo que ellos consideraban era un acto de silencio administrativo; y posteriormente, iniciaron una demanda judicial en la jurisdicción contencioso administrativa para lograr el pago de una indemnización por los daños sufridos a raíz de la explosión del polvorín de Riobamba. Este último proceso culminó formalmente con la decisión denegatoria emitida el 1 de marzo de 2007 por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quito, Distrital 1, Segunda Sala.

13. Asimismo, la Comisión considera razonable el argumento de los peticionarios según el cual la acción de garantías constitucionales no era la vía idónea, es decir un recurso sencillo y rápido, para que se fijara una indemnización por el presunto daño antijurídico causado por la negligencia de agentes estatales, sino que resulta más congruente *prima facie* considerar que la vía natural para dicho reclamo, era efectivamente la vía contencioso administrativa, la cual agotaron los peticionarios. El Estado por su parte, no aportó elementos de información que permitieran concluir que la vía constitucional era la idónea para el referido reclamo. Por otro lado, de la información disponible surge que las presuntas víctimas solicitaron la declaratoria del silencio administrativo de acuerdo al procedimiento indicado por el Estado ante la CIDH, esto es, a través de la autoridad judicial y no directamente al Ministerio de Defensa.

14. La Comisión ha analizado el agotamiento de los recursos de la vía contencioso administrativa porque las alegadas violaciones al debido proceso forman un aspecto principal de la petición. Sin embargo, respecto a lo alegado en cuanto a la muerte de dos de las presuntas víctimas, también toma en cuenta que según la información disponible, se abrió una investigación para aclarar la causa de la explosión, y, en principio, una investigación penal impulsada por el Estado sería el recurso idóneo para esclarecer la causa y circunstancias de la explosión, así como las correspondientes responsabilidades en tales hechos.

15. En este sentido, dado que la presente petición fue recibida el 13 de marzo de 2007 y los recursos internos fueron agotados con la decisión del 1 de marzo de 2007, la Comisión concluye que la misma cumple con los requisitos establecidos en los artículos 46.1.a y 46.1.b de la Convención Americana.

VII. CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

16. En vista de los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes y la naturaleza del asunto puesto bajo su conocimiento, la Comisión considera que el fallecimiento de las presuntas víctimas en una brigada militar por una explosión causada por la alegada negligencia de agentes estatales, así como las presuntas violaciones al debido proceso en el marco del procedimiento civil, que incluyan los supuestos

⁵ CIDH, Informe No. 73/12, Admisibilidad, Petición 15-12, Edgar Tamayo Arias, Estados Unidos, 17 de julio de 2012, párr. 37; CIDH, Informe No. 67/12, Admisibilidad, Petición 728-04, Rogelio Morales Martínez, México, 17 de julio de 2010, párr. 34; CIDH, Informe No. 18/12, Admisibilidad, Petición 161-06, Adolescentes condenados a cadena perpetua sin libertad condicional, Estados Unidos, 20 de marzo de 2012, párr. 46; CIDH, Informe No. 70/04, Admisibilidad, Petición 667/01, Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros – Jubilados de la Empresa Venezolana de Aviación VIASA, Venezuela, 13 de octubre de 2004, párr. 52; y CIDH, Informe No. 57/03, Admisibilidad, Caso 12.337, Marcela Andrea Valdés Días, Chile, 10 de octubre de 2003, párr. 40.

obstáculos presentados por las tasas judiciales, y la alegada falta de reparación integral, tomando en cuenta la situación del niño Emanuel Alejandro tras la muerte de sus padres, podrían constituir *prima facie* violaciones de los derechos consagrados en los artículos 4 (derecho a la vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 19 (derechos del niño), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana, en concordancia con el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) de dicho tratado, en perjuicio de las presuntas víctimas.

17. Respecto al alegato del Estado de cuarta instancia, la Comisión observa que al admitir esta petición no pretende suplantar la competencia de las autoridades judiciales domésticas para revertir un fallo desfavorable a las presuntas víctimas, y examinar errores de apreciación que pudieron haber sido cometidos por los tribunales nacionales. Sino que analizará en la etapa de fondo de la presente petición, si el proceso judicial interno cumplió con las garantías del debido proceso y protección judicial, y ofreció las debidas garantías de acceso a la justicia para las presuntas víctimas, en los términos de la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 4, 5, 8, 19, 24 y 25 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento;
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 Interamericana de Derechos Humanos en la ciudad de Lima, Perú, a los 7 días del mes de julio de 2017. (Firmado): Francisco José Eguiguren, Presidente; Margarette May Macaulay, Primera Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Segunda Vicepresidenta; José de Jesús Orozco Henríquez, y Luis Ernesto Vargas Silva, Miembros de la Comisión.