

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 87
25 mayo 2019
Original: español

INFORME No. 78/19
PETICIÓN 128-09
INFORME DE ADMISIBILIDAD

FANNY YOLANDA ZARABIA MARTÍNEZ Y FAMILIA
ECUADOR

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 25 de mayo de 2019.

Citar como: CIDH, Informe No. 78/19. Petición 128-09. Admisibilidad. Fanny Yolanda Zarabia Martínez. Ecuador. 25 de mayo de 2019.



I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Fanny Yolanda Zarabia Martínez, Enrique Rojas Franco
Presunta víctima:	Fanny Yolanda Zarabia Martínez y familia
Estado denunciado:	Ecuador
Derechos invocados:	Artículos 4 (vida), 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹ , y otros tratados internacionales ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	5 de febrero de 2009
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	1 de junio de 2010, 10 de diciembre de 2011, 22 de diciembre de 2014, 12 de octubre de 2016
Notificación de la petición al Estado:	10 de agosto de 2016
Primera respuesta del Estado:	9 de diciembre de 2016
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	2 de noviembre de 2016, 21 de abril de 2017
Observaciones adicionales del Estado:	27 y 28 de diciembre de 2016, 1 de septiembre de 2017, 26 de julio de 2018

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 realizado el 28 de diciembre de 1977)

IV. 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
Derechos declarados admisibles:	Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, aplica excepción artículo 46.2.c de la CADH
Presentación dentro de plazo:	Sí, en términos de la Sección VI

V. HECHOS ALEGADOS

1. Los peticionarios sostienen que la construcción de una torre eléctrica muy cerca de la casa de la presunta víctima le generaría a ella y su familia riesgos a la salud e integridad personal. Adicionalmente alegan la falta de cumplimiento de una decisión judicial que ordena la adopción de medidas con el objeto de prevenir el riesgo.

2. Indican que el 1 de febrero de 2002, mediante autorización del Consejo Nacional de Electricidad (adelante “CONELEC”)⁴, empezaron las actividades de construcción de la línea de transmisión

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

² Artículos 3, 8 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

³ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

⁴ Empresa de carácter público y estatal, y ente encargado del control de las actividades eléctricas en Ecuador.

eléctrica Santa Rosa – Pomasqui. La construcción fue realizada por la compañía Nacional de Transmisión Eléctrica (adelante “Transelectric S.A.” o “la empresa”)⁵ y la línea entró en operación el 1 de abril de 2003. Los peticionarios alegan que Transelectric S.A. decidió unilateralmente cambiar el trazado de la línea y que así se estableció una torre eléctrica a pocos metros de la casa de la presunta víctima, exponiendo su familia y otros habitantes a importantes riesgos de salud e integridad personal. Alegan que en el trazado inicial no se afectaba a ninguna comunidad o persona. Adicionalmente, afirman que las autoridades judiciales no hicieron efectivo un amparo concedido por el Tribunal Constitucional.

3. Los peticionarios alegan que el 13 de marzo de 2003, la presunta víctima⁶ interpuso una acción de amparo constitucional contra la compañía, invocando que, como resultado del cambio de trazado, las torres de alta tensión estaban ubicadas demasiado cerca de las casas de los moradores del sector y afectan de manera directa su salud física y psicológica. La solicitud fue rechazada el 10 de abril de 2003. Sin embargo, la decisión fue apelada por, entre otros, la presunta víctima y, el 4 de diciembre de 2003, la Primera Sala del Tribunal Constitucional de Ecuador concedió parcialmente el amparo, determinando que la empresa debía adoptar las medidas preventivas necesarias a fin de determinar el posible impacto que ocasionaría la red de alta tensión y proteger la población de los impactos ambientales que se puedan provocar, como lo prevé el artículo 90 de la Constitución política, y remitió la causa al juez de origen para que supervise su cumplimiento.

4. Los peticionarios aducen que en varias ocasiones los tribunales emitieron resoluciones ordenando que se cumpliera la resolución 0312-03 RA. Así, indican que el 29 de enero de 2004, el Juez Décimo Tercero Civil ordenó a la empresa que cumpliera con los términos del amparo, tras una demanda interpuesta por la presunta víctima. El 18 de noviembre de 2004, la Primera Sala manifestó que correspondía al Juez Décimo Tercero Civil hacer cumplir la resolución 0312-03 RA y el 25 de octubre de 2005, el Tribunal Constitucional le solicitó al Juez Décimo Tercero Civil de Pichincha que cumpliera la resolución 0312-03 RA, solicitud reiterada el 12 de abril de 2006. El 7 de diciembre de 2006, el Juzgado Décimo Tercero Civil ordenó a Transelectric S.A. que cumpliera con las medidas preventivas necesarias según la resolución 0312-03 RA, en el término de 30 días. Transelectric S.A. apeló, recurso que fue denegado el 18 de mayo de 2007. El 10 de octubre de 2007, la Secretaria Primera le solicitó al Juzgado Décimo Tercero Civil que en el término de 72 horas informara sobre el cumplimiento de dicha resolución. El mismo día, el Juzgado Décimo Tercero Civil ordenó a Transelectric cumplir con una de las dos alternativas propuestas por CONELEC⁷, o sea el respeto del trazado original establecido por CONELEC el 3 de mayo de 2001, o el alargamiento de la ruta original.

5. El 2 de enero de 2008, el Tribunal Constitucional previno al Juzgado Décimo Tercero Civil que de no remitir el informe sobre el cumplimiento de la sentencia, su actuación podría ser puesta a consideración del Consejo Nacional de la Judicatura. Los peticionarios indican que el 9 de enero de 2008, el Juez Décimo Tercero Civil informó que su despacho había recurrido a todas las facultades a su alcance para el cumplimiento de la resolución, salvo el uso de la Fuerza Pública, sin éxito. Los peticionarios indican que el 20 de febrero de 2008, el Juez Décimo Tercero Civil dispuso que se oficiara al Ministerio Público para que se iniciara el enjuiciamiento penal por desacato a los representantes de la empresa. Finalmente, alegan que el 26 de marzo de 2008, se realizó una inspección *in situ* por parte de los Magistrados del Tribunal Constitucional, en la cual se verificó que no se realizó la reubicación de las torres.

6. Adicionalmente, los peticionarios señalan que varios actores gubernamentales adoptaron resoluciones en favor del retiro de las torres. Alegan que el 22 de diciembre de 2003, el Prefecto del Gobierno de la Provincia de Pichincha requirió a Transelectric S.A el retiro del poste en un plazo de 15 días. Asimismo, el 7 de enero de 2004, el Comisario del Distrito Metropolitano de Quito dispuso que la empresa reubique las torres de alta tensión y que el CONELEC adopte las medidas necesarias para prevenir las afectaciones, en un plazo de 60 días.

⁵ Empresa pública, de acciones y capital social 100% del Estado ecuatoriano

⁶ Junto a 7 personas afectadas por la construcción de una torre eléctrica cerca a sus casas,

⁷ En oficio de fecha 12 de junio de 2007, CONELEC se dirigió al presidente de Transelectric S.A. y le exhortó que, a fin de dar una solución al impase suscitado por el paso de la Línea de Transmisión Santa Rosa – Pomasquí, de manera inmediata implemente una de dos alternativas identificadas en lo mismo.

7. Los peticionarios alegan que el 11 de mayo de 2004, la Comisaria Zonal presentó denuncia ante la Fiscalía por la falta de reubicación. El 20 de octubre de 2004, el Gobierno de la Provincia de Pichincha informó que el día anterior, el Consejo Provisional de Pichincha autorizó que los personeros legales formularan enjuiciamiento a Transelectric S.A., por no haber cumplido a la disposición del Consejo Provincial de retirar el poste de alta tensión. Indica que el 10 de enero de 2005, el Ministerio de Ambiente determinó que la empresa Transelectric S.A. no se había sujetado a lo previsto en el estudio de impacto ambiental, y que por lo tanto se consideraba procedente la suspensión del trámite de emisión de la licencia ambiental, hasta que la señalada empresa realice los correspondientes correctivos.

8. Indican que por resolución del 11 de enero de 2006 y del 15 de febrero de 2006, CONELEC resolvió ordenar que se realice un estudio técnico en un plazo de 30 días, antes que se procediera al retiro de la torres, en un plazo de también 30 días. Igualmente, el 10 de mayo de 2006, se aprobó un informe realizado por la Contraloría General del Estado en donde se recomendó el retiro del poste eléctrico, y que el 7 de marzo de 2008, la Dirección de Auditoría de Proyectos y Ambiental de la Contraloría General del Estado concluyó que la recomendación de retirar las torres todavía no había sido cumplida. El 12 de junio de 2007, así como el 4 de octubre de 2007 y el 12 de noviembre de 2007, CONELEC exhortó a Transelectric S.A. que implementara una de las dos alternativas que propuso.

9. Los peticionarios indican que a la fecha de la interposición de su denuncia ante la Comisión, a pesar de que se han agotado todos los mecanismos judiciales previstos por la Constitución, aún no se ha ejecutado el amparo resuelto por el Tribunal Constitucional en el año 2003. Adicionalmente, alegan que el recurso de amparo era idóneo porque lo que se buscaba era la tutela de los derechos a la salud y al disfrute de un medio ambiente sano, mientras el proceso civil ordinario busca el resarcimiento económico – entre dichos procesos no hay identidad procesal⁸.

10. Por su parte, el Estado alega que la petición no cumple con los requisitos del artículo 46 de la Convención. Por un lado, alega que la petición fue presentada fuera de plazo, ya que la decisión final que se tiene que considerar es la del 4 de diciembre de 2003, mientras que la petición fue presentada a la CIDH el 5 de febrero de 2009. Indica que en esta decisión, el Tribunal Constitucional determinó que no se pudo comprobar la existencia de un daño ni de ningún acto ilegítimo por parte de la administración, lo cual constituyó la decisión definitiva en el proceso, y, según los peticionarios, la decisión violatoria de los derechos de las presuntas víctimas. Por otro lado, el Estado alega la falta de agotamiento de los recursos de jurisdicción interna dentro de la acción de daños y perjuicios por daño ambiental. Indica que la demanda interpuesta el 17 de noviembre de 2014 por Héctor Hugo Rosero Contreras y Ana del Rocio Rosero Zarabia fue rechazada el 25 de mayo de 2016, así como el recurso de aclaración y ampliación, el 15 de junio de 2016. Indica que en contra de esa decisión, los accionantes hubieran interpuesto el recurso de casación, lo que no hicieron, así que se archivó la causa el 16 de noviembre de 2016. Sin embargo, en comunicación posterior y ante el hecho de que la peticionaria no era parte del recurso de daño, el Estado aduce que la presunta víctima sin embargo tenía la obligación de agotar los recursos internos disponibles para obtener una indemnización por el daño alegado, o sea una acción civil de daños y perjuicios por daño ambiental.

11. El Estado alega la falta de caracterización e inexistencia de responsabilidad internacional del Estado. Indica que lo que se ordenó mediante la resolución 0312-03 RA fue la adopción de medidas preventivas, pero que en ningún momento se llegó a comprobar la existencia de daño alguno al ambiente ni a la salud de los moradores del sector. A los hechos alegado por los peticionarios, el Estado agrega una comunicación del CONELEC, con fecha de 31 de diciembre de 2003, el cual dispuso que Transelectric S.A. lleve a cabo una auditoría ambiental externa, en cumplimiento con de la resolución 0312-03 RA. El Estado indica que la auditoría tuvo lugar entre julio y agosto de 2004 y que Transelectric S.A. luego informó al Juez Décimo Tercero Civil sobre los resultados de dicha auditoría, según los cuales se podía concluir que se había dado cumplimiento de manera plena a la resolución 0312-03 RA. Adicionalmente, alega que por providencia del 3 de diciembre de 2012, el Juzgado Décimo Tercero Civil indicó que el pedido de retiro de las torres solicitado

⁸ Los peticionarios señalan que Hugo Rosero Contreras y Ana Rosero Zarabia, actores en un proceso civil de daño referido por el Estado durante la tramitación de la petición, no figuran como peticionarios ni presuntas víctimas en el presente caso, ni del recurso de amparo.

por la presunta víctima no era pertinente. Aduce que ante este fallo, la presunta víctima presentó un recurso de aclaración y ampliación, ante lo cual el Juez Décimo Tercero Civil resolvió que la referida sentencia era suficientemente clara en su tenor. Agrega que el 11 de mayo de 2016, el Ministerio de Ambiente emitió el Pronunciamiento favorable al estudio de impacto ambiental *expost* del proyecto de línea, por haberse cumplido con los requerimientos técnicos y legales para el efecto, demostrando que dicha línea nunca presentó riesgo alguno. Por lo tanto, el Estado aduce no hubo ningún retardo injustificado en el cumplimiento de la sentencia, que se implementaron las medidas preventivas necesarias, a través de la implementación de estudios de factibilidad y diligencias *en situ*, entre otras. Reitera que dicha resolución no estableció la existencia de daño alguno ni dispuso la suspensión de los trabajos, ni el retiro de las torres de alta tensión. Así, se comprueba que el Tribunal Constitucional, a pesar de haber resuelto el recurso de amparo parcialmente a favor de los accionantes, no aceptó pretensiones de la presunta víctima, las cuales constituyen el objeto de su petición ante la CIDH.

12. Finalmente, el Estado invoca la incompetencia de la Comisión en razón de la materia en relación al derecho a la salud y a un medio ambiente sano, indicando que según el artículo 19(6) del Protocolo de San Salvador, no se permite la presentación de peticiones ante la CIDH respecto de presuntas vulneraciones a esos derechos.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

13. La Comisión observa que la presunta víctima interpuso un recurso de amparo el 13 de marzo de 2003. El 4 de diciembre de 2003, la Primera Sala del Tribunal Constitucional admitió parcialmente el recurso, determinando que la empresa debía adoptar las medidas preventivas necesarias a fin de proteger la vida de la población afectada. La Comisión igualmente observa que los peticionarios alegan que desde entonces han recurrido a diversos mecanismos con el propósito de hacer cumplir el amparo ordenado por el Tribunal Constitucional y que, a la fecha de presentación de la petición aún no se había dado cumplimiento al recurso. El Estado objeta alegando falta de agotamiento de recursos internos y extemporaneidad de la presentación de la petición. Sin embargo, la Comisión observa que, según lo expuesto por los peticionarios, todavía no se ha cumplido con la resolución 0312-03 RA de una manera satisfactoria. Por lo tanto, la Comisión considera que se aplica la excepción al requisito de agotamiento previsto en el artículo 46.2.c de la Convención Americana. Adicionalmente, la Comisión observa que el objeto principal de la petición es la falta de cumplimiento con una sentencia jurídica que ordenaba la toma de medidas preventivas, y no la indemnización de los daños, por lo que la vía idónea no es la acción civil de daños y perjuicios.

14. Por otro lado, a Comisión Interamericana toma nota del reclamo del Estado sobre lo que describe o califica como la extemporaneidad en el traslado de la petición. La CIDH señala al respecto que ni la Convención Americana ni el Reglamento de la Comisión establecen un plazo para el traslado de una petición al Estado a partir de su recepción y que los plazos establecidos en el Reglamento y en la Convención para otras etapas del trámite no son aplicables por analogía.

15. Asimismo, la Comisión observa que la petición fue recibida el 5 de febrero de 2009, los hechos denunciados en la misma habrían ocurrido a partir de febrero de 2002, la Primera Sala del Tribunal Constitucional falló en favor de la presunta víctima el 4 de diciembre de 2003 y no se habría cumplido con ella, por el cual la Comisión considera que la petición fue presentada dentro de un plazo razonable en los términos del artículo 32.2 del Reglamento de la CIDH.

VII. ANÁLISIS DE 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, de ser probados, la alegada inactividad injustificada y dilatoria en dar cumplimiento a la decisión de la Corte Constitucional, como sus posibles impactos sobre la salud de la presunta víctima, podría caracterizar posibles violaciones de los artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos). En cuanto al

reclamo sobre la presunta violación del artículo 4 (vida) de la Convención Americana; la Comisión observa que los peticionarios no han ofrecido alegatos o sustento suficiente que permita considerar prima facie su posible violación.

17. En cuanto a los alegatos relacionados con la competencia *ratione materiae* de la Comisión sobre violaciones al Protocolo de San Salvador, la CIDH nota que la competencia prevista en los términos del artículo 19.6 de dicho tratado para establecer violaciones en el contexto de un caso individual se limita a los artículos 8 y 13. Respecto a los demás artículos, de conformidad con el artículo 29 de la Convención Americana, la Comisión los puede tomar en cuenta para interpretar y aplicar la Convención Americana y otros instrumentos aplicables. Por otra parte, en relación con la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Comisión carece de competencia para establecer violaciones a las normas de dicho tratado, sin perjuicio de lo cual podrá tomarlos en cuenta como parte de su ejercicio interpretativo de las normas de la Convención Americana en la etapa de fondo del presente caso, en los términos del artículo 29 de la Convención Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 5, 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1; y
2. Declarar inadmisibles la presente petición en relación con el artículo 4 de la Convención Americana; y
3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y 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 a los 25 días del mes de mayo de 2019. (Firmado): Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Presidenta; Joel Hernández García, Primer Vicepresidente; Antonia Urrejola Noguera, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay, Francisco José Eguiguren Praeli, Luis Ernesto Vargas Silva y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.