7 de julio de 2023

REF.: Caso Nº 13.198
Comunidad de Salango
Ecuador

Señor Secretario:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en nombre de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con el objeto de someter a la jurisdicción de la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos, el caso 13.198, Comunidad de Salango de la República de Ecuador (en adelante "el Estado", "el Estado ecuatoriano" o "Ecuador"). El presente caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano por la falta de protección de la propiedad ancestral de la comunidad de Salango, en el marco de un proceso de compra venta de territorios realizado entre la comunidad y un empresario extranjero.

La comunidad Salango es un pueblo indígena ancestral, descendiente del Pueblo Manta Wankavilka, que posee un territorio en el Sur de Manabí legado por sus antepasados. Ante la falta de una figura legal adecuada que reconozca su personalidad jurídica como pueblo indígena, en 1979 se acogió a la Ley de Comunas, destinada para reconocer comunidades campesinas, y se constituyó como tal. Desde 1991, el Estado reconoció legalmente a la comunidad de Salango como propietaria de un territorio conformado por 2536 hectáreas.

En el año 2000 la Asamblea General Extraordinaria de la comuna de Salango, con la presencia de noventa y cuatro comuneros, menos del 50% del quorum requerido, decidió la venta de unos territorios de la comunidad a un empresario suizo que se había asentado cerca de sus territorios. El 4 de julio de 2001, el citado cabildo solicitó al Ministerio de Agricultura y Ganadería la autorización para la venta del lote comunal. Ante ello, el Ministerio consultó al Procurador General del Estado si las disposiciones constitucionales referidas a la protección de pueblos indígenas les eran aplicables a la comuna de Salango. En agosto de 2001, dicha autoridad respondió que las referidas disposiciones no le eran aplicables al considerar que no calificaban como pueblo indígena sino únicamente como pueblo montubio.

Posteriormente, el 17 de septiembre de 2001, el entonces presidente del cabildo solicitó al Ministerio de Agricultura y Ganadería autorización para la venta de un nuevo lote de tierra e insistió en la transacción del lote inicial. Ante la demora en responder, el 15 de noviembre de 2001, las autoridades del cabildo y el empresario solicitaron la aplicación de la figura del silencio administrativo para lograr la inscripción de dicha transacción. El 27 de diciembre de 2001 la Notaria Trigésima Sexta del cantón de Quito protocolizó los documentos de compra venta sobre la base de la aplicación del silencio administrativo de las autoridades ministeriales. Días después, el 31 de diciembre de 2001, el Notario Público Primero del Cantón del Puerto López elevó a escritura pública la venta de los citados lotes en favor de la compañía inmobiliaria de propiedad del empresario suizo. Sin embargo, el mismo día la Registradora de la Propiedad se negó a inscribir el documento al considerar que los enajenamientos que se realizaron eran nulos dado que las tierras comunales se encontraban fuera del comercio y no debían transferirse.

Como resultado de recursos interpuestos, el 30 de abril de 2002 el Juez Noveno de lo Civil de Manabí ordenó la inscripción del documento en el Registro de Propiedad. Ante ello, el 3 de mayo de 2002 la Registradora de la Propiedad del Cantón Puerto López inscribió la escritura pública de compraventa a favor de la empresa "Tocuyo S.A". Posteriormente, el representante legal de la compañía solicitó al Juez Nacional de Caminos que registrara como caminos privados las rutas internas de la propiedad adquirida, lo cual fue realizado el 14 de octubre de 2002.

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

Los miembros de la Comunidad que desconocieron las decisiones adoptadas irregularmente presentaron una acción de protección contra la escritura pública de compraventa alegando la vulneración a sus derechos a la propiedad comunal, trabajo, hábitat y al desarrollo como pueblos indígenas. Dicha acción fue desestimada el 12 de mayo de 2010 por el Juez Quinto de Garantías Penales de Manabí, y el 22 de julio de 2010 la Segunda Sala Penal de la Corte Provincial de Justicia de Manabí confirmó el rechazo de la acción.

En el informe de admisibilidad y fondo No. 447/21, la Comisión recapituló las principales obligaciones de los Estados para garantizar la personalidad jurídica y la libre determinación de los pueblos indígenas, así como el derecho de propiedad colectiva sobre sus territorios. La Comisión consideró que la falta de una normativa adecuada originó que la comunidad de Salango tuviese que inscribirse inicialmente como una comuna a pesar de que le correspondía ser protegida por las normas constitucionales que eran aplicables para todos los pueblos indígenas. Asimismo, observó que el Procurador General del Estado, negó la aplicación de las garantías previstas en los artículos 83 y 84 de la Constitución ecuatoriana en perjuicio de la comunidad de Salango, al considerar que no calificaba como pueblo indígena sino únicamente como pueblo montubio, análisis que no contó con un examen integral en base a los criterios subjetivos y objetivos establecidos en el Convenio No. 169 y la Declaración de Naciones Unidas para el Derecho de los Pueblos Indígenas. Dicho pronunciamiento fue utilizado luego como argumentación principal por las autoridades judiciales en decisiones que determinaron la inscripción de las tierras de la comunidad de Salango en favor de un tercero.

Asimismo, la Comisión consideró que el Notario Público Primero del Cantón del Puerto López y el Juez Noveno de lo Civil de Manabí aplicaron de manera automática la figura del derecho administrativo del silencio administrativo o positiva ficta para disponer de las tierras de la comunidad de Salango, sin verificar si la decisión de la venta se había realizado de conformidad con los procesos de toma de decisiones tradicionales dentro de la propia comunidad.

En este sentido, la Comisión concluyó que la falta de protección de las tierras de la comunidad vulneró los artículos 3 y 21 de la Convención Americana y que constituyó una aplicación desigual e irrazonable del marco normativo vigente dado que a la comunidad le correspondía ser protegida por las normas aplicables a pueblos indígenas.

Adicionalmente la Comisión estableció que el Estado debió asegurar que se respetasen las modalidades tradicionales de transmisión de los derechos sobre la tierra y consideró que la inscripción del territorio de la comunidad de Salango en favor de un tercero provocó la privatización de los caminos ancestrales que daban acceso al mar, generando que los integrantes del citado pueblo no puedan pescar, recoger mariscos, bucear, entre otras actividades tradicionales y para su subsistencia. La Comisión indicó que tal situación vulneró los derechos culturales de la comunidad de Salango, así como su derecho a asumir la administración y conservación de sus tierras, toda vez que en principio la protección de la naturaleza es compatible con la forma de vida de los pueblos indígenas y puede ser asumida por éstos. Al respecto, la Comisión consideró que se vulneraron los derechos contemplados en los artículos 3, 21, 24 y 26 de la Convención Americana.

Finalmente, consideró que existió una violación del derecho a la protección judicial, toda vez que el Estado tuvo la oportunidad de brindar una respuesta adecuada a los estándares interamericanos y cumplir con su obligación de garantizar este derecho en distintos momentos. Sin embargo, en los procedimientos internos las autoridades judiciales calificaron los reclamos territoriales de la comunidad de Salango como asuntos de "mera legalidad" con lo cual se derivó la discusión a vías jurisdiccionales que no resultaron idóneas para discutir los derechos en conflicto. Asimismo, las autoridades aplicaron la figura del silencio administrativo sin el análisis requerido para los procesos vinculados la propiedad colectiva. Lo anterior, en violación de los derechos contenidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

En suma, la Comisión concluyó que el Estado es responsable por la violación de los artículos 3 (personalidad jurídica), 8.1 (garantías judiciales), 21 (propiedad colectiva), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos culturales) de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento en perjuicio de la Comunidad de Salango.

El Estado ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 28 de diciembre de 1977 y aceptó la competencia contenciosa de la Corte el 24 de julio de 1984.

La Comisión ha designado al Comisionado Edgar Stuardo Ralón Orellana como su delegado. Asimismo, Jorge Humberto Meza Flores, Secretario Ejecutivo Adjunto, y Daniela Saavedra Murillo, especialista de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, actuarán como asesoras y asesores legales.

De conformidad con el artículo 35 del Reglamento de la Corte Interamericana, la Comisión adjunta copia del Informe de Fondo No. 447/21 elaborado en observancia del artículo 50 de la Convención, así como copia de la totalidad del expediente ante la Comisión Interamericana (Apéndice I) y los anexos utilizados en la elaboración del Informe No. 447/21 (Anexos).

Dicho Informe de Admisibilidad y Fondo fue notificado al Estado el 7 de febrero de 2022, otorgándole un plazo de dos meses para informar sobre el cumplimiento de las recomendaciones.

Tras el otorgamiento de cinco prórrogas, la Comisión valoró el incumplimiento de las recomendaciones enunciadas en el Informe 447/21 por parte del Estado ecuatoriano, la necesidad de obtención de justicia en el caso individual y los daños irreparables que el paso del tiempo ha venido provocando en las victimas del presente caso. Por ello, y teniendo en cuenta la ausencia de medidas para implementar las recomendaciones planteadas por la Comisión, la necesidad de justicia y reparación integral para las víctimas y la posición expresada por la parte peticionaria, la Comisión Interamericana decidió someter el presente caso a la jurisdicción de la Corte.

En ese sentido, la Comisión solicita a la Honorable Corte que concluya y declare que el Estado de Ecuador es responsable por la violación de los derechos a la personalidad jurídica, garantías judiciales, propiedad colectiva, igualdad ante la ley, protección judicial y derechos culturales consagrados en los artículos 3, 8.1, 21, 24, 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 del mismo instrumento.

En consecuencia, la Comisión solicita a la Corte Interamericana que establezca las siguientes medidas de reparación:

1. Reparar integralmente las violaciones a los derechos humanos declaradas en el presente informe. Entre las medidas a ser adoptadas, el Estado deberá:

    a. Adoptar las medidas necesarias para restituir las tierras de la Comunidad de Salango. Para ello, deberá identificar el territorio tradicional que fue afectado por la compraventa analizada en el presente informe y, en caso de que dicho territorio se encuentre en manos privadas y por motivos objetivos y fundamentados, realizar las indemnizaciones correspondientes por mejoras; y su reivindicación no fuera posible el Estado deberá entregarle tierras alternativas o proceder al pago de una indemnización en favor de la comunidad, todo ello de modo consensuado con ella, conforme a sus propias formas de consulta y decisión, valores, usos y costumbres.
    b. Pagar una compensación por la falta de protección judicial a los territorios de la Comunidad de Salango incluyendo por los impactos a actividades culturales y económicas tradicionales afectadas por la falta de protección de sus derechos territoriales y culturales.
    c. En relación con todas las actividades de conservación del Estado en Playa Dorada que afecten el territorio tradicional, adoptar las medidas suficientes y necesarias para garantizar el acceso, uso y participación de la Comunidad de Salango en las mismas, así como el ejercicio del derecho a ser consultados de conformidad con los estándares interamericana, a fin de hacer compatibles la protección del medio ambiente con los derechos de los pueblos indígenas, para que miembros de la comunidad realicen sus actividades económicas y culturales.
    d. Adoptar medidas para evitar la repetición de los hechos del presente caso, en particular implementar programas de capacitación para jueces y personas que ejerzan el notariado, en materia de derechos de pueblos indígenas y la obligación estatal de respetar los derechos de propiedad colectiva, consulta y consentimiento y la autodeterminación de los pueblos indígenas y garantizar su propiedad ancestral frente a ventas ilegales y fraccionamiento de sus

tierras, la aplicación de figuras como el silencio administrativo, u otras acciones que pudieran afectar sus tierras, territorios, recursos naturales y otros derechos.

Además de la necesidad de obtención de justicia y reparación por la falta de cumplimiento de las mencionadas recomendaciones del Informe de Fondo, la Comisión considera que el caso presenta cuestiones de orden público interamericano. El mismo permitirá a la Honorable Corte continuar desarrollando su jurisprudencia en relación con las obligaciones estatales referidas a la protección de los pueblos indígenas y sus territorios ancestrales. En particular, el/la perito/a se referirá a las obligaciones estatales relativas al reconocimiento de los pueblos indígenas, los procesos de compraventa y registro de territorios a terceros particulares, así como la aplicación de figuras como la negativa ficta en este tipo de procesos.

En virtud de que estas cuestiones afectan de manera relevante el orden público interamericano, de conformidad con el artículo 35.1 f) del Reglamento de la Corte Interamericana, la Comisión se permite ofrecer la siguiente declaración pericial:

Perito/a, cuyo nombre será informado a la brevedad, quien declarará sobre los deberes que impone el derecho internacional a los Estados en materia de protección a la propiedad de los territorios de los pueblos indígenas. En particular, el/la perito/a se referirá a las obligaciones estatales relativas al reconocimiento de los pueblos indígenas, los estándares aplicables a procesos de compraventa y registro de territorios a terceros particulares, así como la aplicación de figuras como la negativa ficta en este tipo de procesos.

El CV de el/la perito/a propuesto/a será incluido en los anexos al Informe de Fondo No. 447/21.

La Comisión pone en conocimiento de la Honorable Corte la siguiente información de quien actúa como parte peticionaria en el trámite ante la CIDH conforme a la información más reciente:

Centro de Derechos Humanos de la
Pontificia Universidad Católica del Ecuador-PUCE

[redacted]

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos- INREDH

[redacted]

Comuna Salango

[redacted]

Aprovecho la oportunidad para saludar a usted muy atentamente,

Jorge Meza Flores
Secretario Ejecutivo Adjunto

Anexo