

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 391
1 diciembre 2021
Original: español

INFORME No. 381/21
PETICIÓN 209-15
INFORME DE ADMISIBILIDAD

ANA ROSA NOVOA ÁLVAREZ Y OTROS
HONDURAS

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 1º de diciembre de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 381/21. Petición 209-15. Admisibilidad. Ana Rosa Novoa Alvarez y otros. Honduras. 1º de diciembre de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Rina Teresa Menjívar Hernández y otros (ver anexo)
Presunta víctima:	Ana Rosa Novoa Álvarez y otros (ver anexo)
Estado denunciado:	Honduras
Derechos invocados:	Artículo 8 (garantías judiciales), 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; ¹ y artículos XIV (trabajo) y XVI (seguridad social) de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	8 de abril de 2015
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	19 de enero, 26 de mayo y 22 de julio de 2016; 19 de septiembre de 2017; 21 de mayo y 16 de octubre de 2018 y 12 de junio de 2019
Notificación de la petición al Estado:	12 de agosto de 2019
Primera respuesta del Estado:	12 de noviembre de 2019
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	12 de noviembre de 2019; y 19 y 21 de junio, 20 de julio y 5 de noviembre de 2020 y 22 de abril de 2021
Observaciones adicionales del Estado	27 de julio, 31 de agosto y 17 de noviembre de 2020

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 del instrumento realizado el 8 de septiembre de 1977) y Declaración Americana

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 8 (garantías judiciales), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos); y artículos XIV (trabajo) y XVI (seguridad social) de la Declaración Americana
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, aplica excepción del artículo 46.2(c) de la Convención Americana
Presentación dentro de plazo:	Sí, en los términos del artículo 32.2 del Reglamento de la Comisión

¹ En adelante "la Convención Americana".

² En adelante "la Declaración Americana".

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

V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria relata que Ana Rosa Novoa Álvarez y 53 personas más (en adelante “las presuntas víctimas”) son profesionales de la medicina que llevaban varios años trabajando para el Instituto Hondureño de Seguridad Social (“IHSS”) bajo múltiples contratos por tiempo determinado para ejecutar las mismas labores. Las presuntas víctimas denuncian que se les negó la permanencia laboral a que tenían derecho conforme a la legislación interna a pesar de una sentencia judicial definitiva que lo había ordenado, que no se habría cumplida en su totalidad.

2. El 31 de agosto de 2005 las presuntas víctimas presentaron una impugnación a una convocatoria de concurso médico de plazas no vacantes y solicitaron el reconocimiento de su permanencia laboral, así como la emisión de acuerdos de nombramiento a su favor. Estas solicitudes se fundamentaron en el artículo 8.5 de la Ley del Estatuto Médico Empleado, según el cual el Código del Trabajo sería aplicable a las presuntas víctimas; y el artículo 47 del Código del Trabajo, según el cual “[l]os contratos relativos a labores que por su naturaleza sean permanentes o continuas en la empresa se consideran como celebrados por tiempo indefinido aunque en ellos se exprese término de duración, si al vencimiento de dichos contratos subsiste la causa que le dio origen o la materia del trabajo para la prestación de servicios o la ejecución de obras iguales y análoga...”. Las autoridades del IHSS, por su parte, no habrían dado respuesta a la impugnación y solicitudes de las presuntas víctimas, por lo que aquellas fueron aceptadas por operación de la ley bajo la figura de afirmativa ficta o silencio administrativo positivo.

3. Las autoridades del IHSS se negaron a reconocer que había operado la afirmativa ficta, por lo que el 9 de septiembre de 2005 fueron denunciadas ante la Fiscalía Especial de los Derechos Humanos por incumplimiento de la ley. La parte peticionaria alega que el 10 de marzo de 2008 dicha denuncia fue desestimada irregularmente.

4. El 6 de marzo de 2006 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia denegó un recurso de amparo interpuesto por las presuntas víctimas, pero explicó en su sentencia los pasos que debían ser seguidos por las personas interesadas en los beneficios de una afirmativa ficta. Con base en estas instrucciones, las presuntas víctimas solicitaron a las autoridades del IHSS que les entregaran sus respectivos acuerdos de nombramiento. Luego, el 8 de agosto de 2006 la Junta Directiva del IHSS emitió una resolución en la que negó el reclamo administrativo de las presuntas víctimas; la entrega de los acuerdos de nombramiento; y la operatividad de la afirmativa ficta.

5. Las presuntas víctimas solicitaron la anulación de dicho acto mediante una demanda contencioso-administrativa ante el Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo. La demanda resultó en una sentencia de defensas previas favorable a los intereses de las presuntas víctimas; y luego una sentencia definitiva en la que se ordenó “que se proceda a emitir los acuerdos de nombramiento con la relación de trabajo permanente de cada uno de los demandantes en las plazas que cada uno de ellos ocupa y que derivaron en el reclamo administrativo” y “reconocer a favor de los demandantes todas y cada una de las condiciones de trabajo (sueldo, jornada de trabajo, entre otras) que gozan los trabajadores permanentes de la institución”. Esta sentencia definitiva fue confirmada por la Corte de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo y por la Corte Suprema de Justicia en respuesta a dos recursos de casación. Por lo tanto, la sentencia adquirió el grado de cosa juzgada y, en consecuencia, el 16 de junio de 2010 el Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo ordenó su ejecución al Director del IHSS.

6. La parte peticionaria sostiene que dicha orden de ejecución no ha sido plenamente cumplida, puesto que la sentencia ordenó la entrega de acuerdos de nombramiento, pero el IHSS solo ha entregado a las presuntas víctimas acciones de personal, que son un primer paso para la elaboración de tales acuerdos, pero no equivalen a estos. Además, alega que en las acciones de personal se consignaron fraudulentamente fechas de inicio de la permanencia cercanas a la fecha de la ejecución de la sentencia, en lugar de la fecha en que se configuró la afirmativa ficta; de esta manera se habría cercenado a las presuntas víctimas el reconocimiento de cinco años de antigüedad y los correspondientes derechos. Este cambio fraudulento de la fecha de inicio de la permanencia habría causado a las presuntas víctimas otros perjuicios, tales como la reducción de su periodo

de vacaciones de treinta días a doce; y que a una doctora no se le reconociera su antigüedad al momento de su jubilación.

7. La parte peticionaria señala que el incumplimiento de la sentencia ha persistido, y que las presuntas víctimas han insistido por varios años ante el Ministerio Público para que proceda contra las autoridades del IHSS por abuso de autoridad y violación de sus deberes como funcionarios; sin embargo, el Ministerio Público se habría negado a hacerlo. Indica asimismo que el juzgado a cargo pudo constatar el incumplimiento parcial mediante inspección judicial, por lo que se solicitó la ejecución forzosa de la sentencia. El 15 de diciembre de 2014 se dio curso a dicha solicitud, pero se aplicaron las reglas del nuevo Código Procesal Civil, a pesar de que el juicio había sido tramitado, fallado y ejecutado bajo el Código de Procedimientos Comunes que regía previamente. La parte peticionaria explica que la aplicación del nuevo código favorece al Estado porque ordena el archivo de las diligencias en caso de que la institución obligada no tuviera fondos suficientes para cancelar los derechos adeudados, circunstancia que se aplicaría al caso de las presuntas víctimas. En cambio, el código que regía cuando comenzó la ejecución establecía que si la institución no tenía dinero para pagar se mandarían informes a Finanzas y al Congreso para que se elaborara la partida necesaria. Por esta razón, se alega que la aplicación del nuevo código a la ejecución forzosa violó los principios de irretroactividad de la ley y de debido proceso. La parte peticionaria afirma que las presuntas víctimas se vieron forzadas a seguir el procedimiento bajo el código nuevo ya que al interponerse los recursos correspondientes, tanto la Corte de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo como la Corte Suprema de Justicia se pronunciaron en contravención al principio de no retroactividad de la ley. La parte peticionaria no ha aclarado si se ha producido una decisión definitiva que niegue la ejecución, o si el procedimiento de ejecución sigue en curso bajo el nuevo código.

8. También indica la parte peticionaria que Rina Teresa Menjívar Hernández --peticionaria y abogada de las presuntas víctimas en los procesos domésticos-- ha sido objeto de amenazas, actos de intimidación y denegatoria de accesos a expedientes, situaciones que fueron denunciadas a la Dirección Nacional de Investigación Criminal. También denuncian que el hermano de la señora Menjívar Hernández fue torturado y asesinado tres meses después de que se ordenara la ejecución de la sentencia favorable a las presuntas víctimas; y que la Policía Municipal de Investigación identificó como posibles responsables de tales hechos a doce personas, incluyendo a diez trabajadores del IHSS⁴.

9. La parte peticionaria sostiene que ha agotado todos los recursos administrativos y contencioso-administrativos pertinentes, pero que han sido infructuosos todos sus esfuerzos para concluir el caso. Alega igualmente que hay retardo injustificado en la ejecución forzosa de la sentencia definitiva, así como en la investigación, procesamiento y sanción de los ilícitos penales cometidos en perjuicio de las presuntas víctimas. Por estas razones, considera que resulta aplicable a la presente petición que la excepción al requisito de agotamiento de recursos internos prevista en el artículo 46.2(c) de la Convención Americana.

10. El Estado, por su parte, considera que la petición debe ser inadmitida por ser infundada, y en consecuencia admitirla violaría el principio de subsidiariedad del sistema interamericano; y porque las presuntas víctimas no han cumplido con el requisito de agotamiento de recursos internos.

11. El 31 de marzo de 2008 se declaró con lugar la demanda presentada por las presuntas víctimas y ordenó la emisión de los respectivos acuerdos de nombramiento, con lo que el Estado considera se garantizó el pleno restablecimiento de sus derechos. Destaca que las presuntas víctimas han sido efectivamente reconocidas como empleados permanentes, lo que evidencia que los derechos contemplados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana no les han sido vulnerados. A su juicio, la admisión de una petición cuando han funcionado adecuadamente las instancias internas para la reparación del daño sería contraria al principio de subsidiariedad del sistema interamericano.

12. El Estado también explica que el IHSS acató la orden emitida en la sentencia del Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo en su contra el 31 de marzo de 2008, que literalmente era “emitir los

⁴ Tales hechos y su falta de investigación posterior fueron considerados en el Informe de Admisibilidad No. 222/21 aprobado por la CIDH el 7 de septiembre de 2021, y actualmente se hallan bajo análisis en la etapa de fondo bajo el Caso 14.704.

respectivos acuerdos de nombramiento”, por lo que emitió dichos acuerdos con la fecha en que quedó firme dicha sentencia. El Estado sostiene que la parte peticionaria no presentó una solicitud de aclaración de la sentencia ante el Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo, a pesar de que aduce que las fechas establecidas en los acuerdos son erróneas. Esta solicitud de aclaración hubiera sido la vía adecuada, efectiva e idónea para la protección de los derechos reclamados por las presuntas víctimas, por lo que su falta de presentación implica que no se ha cumplido con el requisito de agotamiento de recursos internos.

13. El Estado también aporta una copia de la sentencia de 31 de marzo de 2008 en la que el Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo declaró la nulidad de la resolución de 8 de agosto de 2006 del IHSS ficta y determinó “reconocer la situación jurídica individualizada de los demandantes, y para su pleno restablecimiento” a cuyo efecto dispuso que se emitieran “los respectivos acuerdos de nombramiento con relación de trabajo permanente de cada uno de los demandantes en las plazas que cada uno de ellos ocupa y que derivaron el reclamo administrativo, reconociéndoseles todas y cada una de las condiciones de trabajo (sueldo, jornada de trabajo, etc.) que gozan los trabajadores permanentes de la institución”.

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

14. La parte peticionaria alega que hubo retardo injustificado en la ejecución de la sentencia favorable a las presuntas víctimas, y que estas han sido impedidas de agotar los recursos internos con medidas como amenazas contra su abogada y la sustracción ilícita de documentación contenida en los expedientes. Por lo tanto, considera que deben aplicarse las correspondientes excepciones previstas en el artículo 46.2 de la Convención Americana. A su vez, el Estado argumenta que las presuntas víctimas no han cumplido con el referido requisito porque no solicitaron la aclaración de la sentencia que denuncian como incumplida.

15. La parte peticionaria señala que el incumplimiento de la sentencia en cuestión habría sido verificado judicialmente, y que se inició un proceso de ejecución forzosa; este hecho no ha sido controvertido por el Estado. En tales circunstancias, la Comisión Interamericana estima que el Estado no ha explicado suficientemente porqué la solicitud de aclaración constituiría un recurso idóneo cuyo agotamiento fuera requerido para el cumplimiento del requisito del artículo 46.1(a) de la Convención Americana.

16. El objeto fundamental de la presente petición es la supuesta falta de ejecución total de una sentencia favorable a los intereses de las presuntas víctimas, pese a que fue ordenada judicialmente el 16 de junio de 2010. La Comisión Interamericana toma nota del tiempo transcurrido desde que se ordenó la ejecución de la referida sentencia, que sigue sin ser cumplida plenamente⁵, a pesar de toda la actividad recursiva y gestiones desplegadas por la parte peticionaria. En consecuencia, la CIDH decide aplicar a la presente petición la excepción al agotamiento de recursos internos prevista en el artículo 46.2(c) de la Convención Americana. Asimismo, la Comisión Interamericana nota que la petición fue presentada mientras estaba vigente la situación de incumplimiento de sentencia, por lo que concluye que se cumple con el elemento de plazo razonable mencionado en el artículo 32.2 de su Reglamento.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. El Estado alega que la admisión de la presente petición sería contraria al principio de subsidiaridad que rige al sistema interamericano. La CIDH debe reiterar que a los efectos de la admisibilidad, le corresponde 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 inciso (c) de dicho artículo. El criterio de evaluación de esos requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición. Asimismo, dentro del marco de su mandato, la Comisión Interamericana es competente para declarar admisible una petición cuando se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana. Es decir que, de acuerdo con las normas convencionales citadas, en concordancia con el artículo 34

⁵ Ver, CIDH, Informe No. 18/17, Petición 267-07. Admisibilidad. Ana Luisa Ontiveros López. México. 27 de enero de 2017, párrs. 6 y 7; CIDH, Informe No. 75/20. Petición 1011-11. Admisibilidad. Gabriel Alejandro Vasco Toapanta y otros. Ecuador. 24 de abril de 2020, párr 11.

de su Reglamento, el análisis de admisibilidad se centra en la verificación de tales requisitos, que se refieren a elementos que, de ser ciertos, podrían constituir *prima facie* violaciones de la Convención Americana⁶.

18. La parte peticionaria alega que las autoridades judiciales internas dictaron una sentencia definitiva y firme favorable a las presuntas víctimas, que no ha sido plenamente cumplida más de diez años luego de que se ordenara judicialmente su ejecución. Dicha situación perjudicaría el goce de sus derechos laborales y de seguridad social.

19. La Corte Interamericana ha señalado que “la responsabilidad estatal no termina cuando las autoridades competentes emiten la decisión o sentencia” y que “se requiere, además, que el Estado garantice los medios para ejecutar dichas decisiones definitivas”⁷. Asimismo, el tribunal ha manifestado que “el Estado tiene la responsabilidad de garantizar los medios para ejecutar las decisiones emitidas por las autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos a efectos de otorgar certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto”⁸. La Corte Interamericana ha reconocido igualmente que la falta de tutela efectiva del derecho a la estabilidad laboral y consecuentes afectaciones en el goce de beneficios de seguridad social pueden implicar violaciones del artículo 26 de la Convención Americana⁹.

20. Tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la CIDH estima que los alegatos de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundados y requieren un estudio de fondo pues los hechos, de corroborarse como ciertos, podrían constituir violaciones de los derechos reconocidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos); así como de los artículos XIV (trabajo) y XVI (seguridad social) de la Declaración Americana.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 25 y 26 de la Convención Americana en concordancia con su artículo 1.1, y los artículos XIV y XVI de la Declaración Americana, y;

2. Notificar a las partes la presente decisión; proceder con el análisis de fondo; 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 al primer día del mes de diciembre de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

⁶ CIDH, Informe No. 143/18, Petición 940-08. Admisibilidad. Luis Américo Ayala Gonzales. Perú. 4 de diciembre de 2018, párr. 12.

⁷ Corte IDH. Caso Acevedo Jaramillo y otros Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006, párr. 216.

⁸ Corte IDH. Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015, párr. 245.

⁹ Corte IDH. Caso Lagos del Campo vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017, párrs. 141- 154.

ANEXO

Lista de peticionarios

1. Rina Teresa Menjívar Hernández
2. Iris Maribel Reyes Laínez
3. Jorge Mauricio Pinel Godoy
4. Ramses Asis Vega Mora
5. Gerardo José Villela Chinchilla
6. Tomasa Maribel Rapalo Orellana
7. Gustavo Nahun Hernández Vivas
8. Oscar Edgardo Diaz Pineda
9. Wendy Argentina Suazo Guido
10. Tulio Javier Ramos Sánchez
11. Carlos Roberto Contreras Martín
12. Hugo Enrique Martínez Ortega
13. Héctor Rubén Caballero Castro
14. Eva Lizette Diaz Ruiz
15. Lorena Deras Flores
16. Edgardo Vega Mora
17. Hernán Gerardo Sagastume Dubon
18. Rafael Yovani Perdomo Cruz
19. Ligia Estrada Oliva
20. Lourdes Alicia Alvarado Banegas
21. William Eddy Castro Majano
22. Marisol Alvarado Reyes
23. Elsa Jackeline Chinchilla
24. Sandra Maritza Fiallos Padilla
25. Sandra Elizabeth Rapalo Enamorado
26. Héctor Fernando Sosa
27. Sayra Elizabeth Portillo Orellana
28. Myriam del Socorro Abascal y González
29. María Clara Torres Vasco
30. Ana Rosa Novoa Álvarez
31. Jorge Alberto Cisneros Moreno
32. Oscar Enoc Nolasco Mejía
33. Mauricio Javier Paredez Rodríguez
34. Francisco Rodríguez Quiroz
35. Vivian Gyssel Rivera Ochoa
36. Jorge Alberto Almendarez Ávila
37. Rafael Alejandro Sierra Linares
38. Eduardo José Flores Saucedo
39. Mercy Obeyda Diaz Mass
40. Oliver Ramón Constanza Vindel
41. Mario Roberto Ramos Marini
42. Paula Andrea Yanes Arias
43. Ingrid Urbina Hollman
44. Loyda Isabel Acosta
45. Margarita de la Barca Leonart
46. Juan Carlos Rivera Henderson
47. Walter Ramón Caraccioli Caceres

Lista de presuntas víctimas

1. Ana Rosa Novoa Álvarez
2. Yanira Anabel Tabora Henderson
3. Laura Ondina Cerna
4. Jorge Alberto Cisneros Moreno
5. Edwin Javier Cruz Perdomo
6. Oscar Enoc Nolasco Mejía
7. Jorge Mauricio Pinel Godoy
8. Mauricio Javier Paredes Rodríguez
9. Francisco Rodríguez Quiroz
10. Juan Alberto Lagos Florez
11. Juan Rafael Guerreo
12. Aneun López Ferrera
13. Vivian Gyssel Rivera Ochoa
14. Jorge Alberto Almendarez Ávila
15. Rafael Alejandro Sierra Linares
16. Eduardo José Flores Saucedo
17. Mercy Obeyda Díaz Mass
18. Loyda Isabel Acosta Figueroa
19. Merly Zulema Hernández Banegas
20. Oliver Ramón Constanza Vindel
21. Carlos Roberto Sánchez Vásquez
22. Lisbeth Dinora Banegas Galeas
23. Wendy Argentina Suazo Guido
24. Tomasa Maribel Rapalo Orellana
25. Tulio Javier Ramos Sánchez
26. Santos Humberto Elvir Rodríguez
27. Carlos Roberto Contreras Martín
28. Hugo Enrique Martínez Ortega
29. Hector Ruben Caballero Castro
30. Eva Lizette Díaz Ruiz
31. Gustavo Nahun Hernández Vivas
32. Walter Remón Caraccioli Cáceres
33. Lorena Deras Flores
34. Edgardo Vega Mora
35. Ramses Asis Vega Mora
36. Hernán Gerardo Sagastume Dubon
37. Oscar Edghardo Paz Bueso
38. Rafael Yovani Perdomo Cruz
39. Ligia Estrada Oliva
40. Lourdes Alicia Alvarado Banegas
41. Margarita de la Barca LLeonart
42. Juan Carlos Rivera Henderson
43. William Eddy Castro Majano
44. Oscar Edgardo Díaz Pineda
45. Marisol Alvarado Reyes
46. Elsa Jackeline Chinchilla
47. Sandra Maritza Fiallos Padilla
48. Sandra Elizabeth Rapalo Enamorado
49. Gerardo José Villela Chinchilla
50. Hector Fernando Sosa
51. Sayra Elisabeth Portillo Orellana
52. Myriam del Socorro Abascal y González
53. Egberto Alejandro López Alfaro