

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 228
5 marzo 2022
Original: español

INFORME No. 225/22
PETICIÓN 2356-12
INFORME DE ADMISIBILIDAD

VÍCTOR MANUEL IRUEGAS GARCÍA
MÉXICO

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 5 de marzo de 2022.

Citar como: CIDH, Informe No. 225/22. Admisibilidad. Víctor Manuel Iruegas García. México.
5 de marzo de 2022.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	Víctor Manuel Iruegas García
Presunta víctima	Víctor Manuel Iruegas García
Estado denunciado	México ¹
Derechos invocados	Artículos II (igualdad ante la ley), XVI (seguridad social), XVIII (justicia) y XXIV (petición) de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre ² ; y otros instrumentos internacionales ³

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁴

Recepción de la petición	30 de diciembre de 2012
Notificación de la petición	4 de octubre de 2017
Primera respuesta del Estado	13 de marzo de 2018
Observaciones adicionales de la parte peticionaria	4 de enero, 29 de abril y 17 de diciembre de 2013; 12 de diciembre de 2014; 4 de agosto de 2015; 17 de mayo y 9, 14, 15 y 25 de noviembre y 16 de diciembre de 2016; 17 de agosto de 2018; y 30 de abril de 2019; 11 de febrero de 2020; 10, 14 y 17 de febrero, 7 de mayo y 30 de noviembre de 2021

III. COMPETENCIA

<i>Ratione personae</i>	Sí
<i>Ratione loci</i>	Sí
<i>Ratione temporis</i>	Sí
<i>Ratione materiae</i>	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 24 de marzo de 1981)

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

Duplicación y cosa juzgada internacional	No
Derechos admitidos	Artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ⁵ , en relación con su artículo 1.1. (obligación de respetar los derechos); y artículo XVI (seguridad social) de la Declaración Americana
Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción	Sí, se aplica la excepción del artículo 46.1(c) de la Convención Americana
Presentación dentro de plazo	Sí, en los términos del artículo 32.2 del Reglamento de la CIDH

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. Víctor Manuel Iruegas García (en adelante “el peticionario”) alega que trabajaba para una entidad del Estado mexicano cuando sufrió un accidente automovilístico en el desempeño de sus labores, y que no se le ha reconocido la pensión por riesgo de trabajo. Denuncia además que el proceso judicial interpuesto

¹ Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, el Comisionado Joel Hernández García, de nacionalidad mexicana, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

² En adelante “la Declaración Americana”

³ El peticionario invoca además a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las personas con Discapacidad sin especificar artículos; así como los convenios 17 (Indemnización por Accidentes del Trabajo); 95 (Protección del Salario); 29 (Trabajo Forzoso); 160 (Estadísticas de Trabajo) y 30 (horas de trabajo) de la Organización Internacional del Trabajo.

⁴ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

⁵ En adelante “la Convención Americana”.

para el reclamo de su pensión ha sido llevado de manera irregular y que no ha sido resuelto dentro de un plazo razonable.

2. El peticionario narra que trabajaba como personal de confianza de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), División Golfo Centro, del estado de Tampico. Sostiene que allí era sujeto a condiciones laborales extremas, con horario aproximado de 6:47 am a 23:23 pm, incluyendo fines de semana y días festivos; que no se le permitía salir del área de adscripción y se le requería pernoctar en la oficina para cuidar los bienes de la agencia. Además, alega que no le pagaban horas extras, lo que califica como trabajo forzoso.

3. Como resultado del agotamiento físico por exceso de trabajo, el 13 de marzo de 2008 el peticionario sufrió un accidente mientras conducía un vehículo de la CFE, que le causó traumatismo craneoencefálico (TCE) severo, daño permanente en la columna vertebral y enfermedades psicológicas y psiquiátricas que le imposibilitarán de por vida de realizar la actividad profesional que cumplía hasta ese momento. Denuncia que mientras se encontraba convaleciente la CFE le exigió continuar trabajando bajo amenaza de obligarle a pagar los daños ocasionados al vehículo, lo que agravó su estado de salud.

4. Agrega que fue trasladado al hospital más cercano al lugar del accidente, y de ahí al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Conforme al peticionario, en dicha entidad no se registró su ingreso, ni se emitió diagnóstico médico alguno, a fin de evadir el registro del riesgo de trabajo; sin embargo, la Secretaría de Salud sí habría emitido un documento donde consta que fue trasladado al hospital del IMSS. Luego fue trasladado a un hospital privado donde quedó registro de las lesiones generadas por el accidente; sin embargo, tampoco fue registrado como accidente de trabajo. El peticionario aduce que la CFE incumplió la ley, que ordena a los patrones a registrar el accidente de trabajo dentro de las setenta y dos horas; y que dicha entidad tenía un incentivo para ocultar el accidente de trabajo, pues recibía bonos de productividad con base en un indicador de desempeño de baja siniestralidad.

5. El 25 de septiembre de 2009 presentó una demanda laboral en la que solicitó el pago de sus prestaciones laborales y el reconocimiento de la pensión por riesgo de trabajo⁶. El peticionario interpuso además una acción de amparo para que se ordenara a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) a emitir un laudo en su caso; la acción fue rechazada el 7 de mayo de 2015 por el juez de la materia, que consideró que antes debían desahogarse diversas pruebas. Por otro lado, el peticionario reconoce que el 20 de julio de 2010 se le otorgó una pensión por enfermedad general, aunque fue once meses luego de solicitada la pensión por riesgo de trabajo. Argumenta que estos dos conceptos son mutuamente compatibles e independientes, por lo que el otorgamiento de una pensión por enfermedad general no implica calificación del riesgo de trabajo. Resalta además que los exámenes médicos relacionan el cuadro de depresión que dio origen a la pensión general con el TCE ocasionado por el accidente de trabajo.

6. Sostiene asimismo que el proceso ante la JFCA 39 ha estado plagado de irregularidades, tales como el extravío del formulario ST7 que calificaba el accidente como un riesgo de trabajo y su reemplazo por otro con una calificación opuesta, firmado por una persona que el peticionario desconoce y que pertenece al IMSS de Pachuca de Soto, localizado a 560 km del lugar de su convalecencia. El peticionario también considera irregular que la experta médica designada para evaluarlo no hubiera emitido su dictamen pericial por más de seis años, pese a que él acudió puntualmente a su cita con ella el 30 de enero de 2012; le entregó los estudios médicos originales que se requerían para el diagnóstico; y se le hizo un exhorto en 2017. A pesar de todo lo anterior, la experta no fue advertida, multada, ni sustituida por el tribunal. El peticionario aporta copia de un peritaje médico que le fue realizado el 8 de enero de 2021 en el marco de su demanda laboral, pero no especifica si se le hicieron otras pericias anteriores.

7. Por otra parte, el peticionario reclama que el Estado no ha cumplido con la pensión por enfermedad general que se le reconoció, por lo que en 2011 interpuso otra demanda laboral, que también se vio dilatada por más de seis años. Según alega, desde el 12 de septiembre de 2012 hasta el 11 de febrero de 2016 la JFCA 37, a cargo de su demanda por incumplimiento de la pensión por enfermedad general, realizó diez

⁶ El 12 de febrero de 2019 el peticionario informó que esta demanda continuaba pendiente de resolución por parte de la (JFCA) 39 de Tampico. Luego, el 7 de mayo de 2021 el peticionario aportó documentación pertinente a una audiencia incidental que habría sido celebrada por la JFCA 39 de Tampico en relación con esta demanda.

exhortos a la JFCA 39 para que notificara al Gerente de la CFE en calidad de codemandado. Sostiene que la JFCA 39 hizo caso omiso a estos requerimientos, y que paralizó el proceso hasta la jubilación de dicho gerente el 28 de abril de 2016; y que trasladó al demandante la responsabilidad de buscarlo en el resto del país para que fuera notificado. El peticionario argumenta que todo ello demuestra la parcialidad de la JFCA 39 a favor de la CFE. En su última comunicación de 30 de noviembre de 2021 el peticionario aporta documentación en la que se observa que la segunda demanda fue acumulada al proceso relacionado con la primera; y que se celebró una audiencia el 19 de noviembre de 2021 en el proceso respecto a ambas, que permanecería en curso.

8. El peticionario manifiesta que acude a la Comisión Interamericana por razón del tiempo transcurrido sin que las autoridades competentes se hubieran pronunciado o terminado de desahogar las pruebas requeridas para concluir el juicio relativo a la demanda interpuesta el 25 de septiembre de 2009. Destaca que ha cumplido con todos los requerimientos que la ha hecho la JFCA 39, incluida la entrega de los estudios médicos que le fueron solicitados.

9. El peticionario también alega que no ha podido interponer el recurso de inconformidad o de revisión contra el formulario ST7 en que se calificó su condición como “no de trabajo”, porque el Estado “desapareció” el documento original donde constaba la calificación a su favor; y que nunca fue notificado formalmente del segundo documento. Con respecto al segundo formulario ST7, sostiene que no ha tenido acceso al original del documento, sólo a copias simples que carecen de validez formal según la normativa aplicable. Agrega que en la copia del documento aparece una firma de recibido que supuestamente sería de su esposa, pero arguye que esto es falso, pues no corresponde a la que aparece en el documento de identidad de ésta. También indica que, en todo caso no tendría validez, pues su esposa no ejerce su representación legal y por lo tanto carece de facultad para recibir notificaciones en su nombre.

10. El Estado, por su parte, señala que el 13 de octubre de 2008 el peticionario acudió a un hospital del seguro social porque se encontraba con dolores de cabeza y mareo y solicitó que se le otorgara una pensión, que le fue otorgada por concepto de enfermedad general, pues se determinó que presentaba un cuadro severo de depresión que le impedía realizar actividades laborales. Posteriormente, en enero de 2009 el peticionario solicitó una pensión adicional por riesgo de trabajo, que el IMSS determinó era improcedente, pues no se había podido establecer la relación causa-efecto entre los padecimientos y el accidente sufrido. Indica que posteriormente el peticionario solicitó mediante el formulario ST7 que se le reconociera el riesgo de trabajo con la correspondiente pensión, lo que nuevamente se determinó improcedente ya que la Unidad de Medicina Familiar calificó el caso como “no de trabajo”. A juicio del Estado, el peticionario no se encuentra desprotegido, pues recibe una pensión por enfermedad general y se le proporcionan los medicamentos que necesita. Por lo tanto, considera que se limita a tachar ciertas resoluciones o actuaciones como violatorias de sus derechos, por el mero hecho de haberle sido contrarias a sus pretensiones.

11. Relata además que el peticionario presentó una demanda laboral el 25 de septiembre de 2009 en que solicitó diversas prestaciones, incluida una indemnización por despido injustificado y la pensión de riesgo de trabajo. Esta demanda continuaría en etapa de instrucción por razones imputables al propio peticionario, ya que en enero 2012 se le realizó una solicitud de estudios de laboratorio radiológico y especialidades, así como de audiometría, pero según el Estado aquel omitió asistir a realizarse dichos estudios. Indica que el peticionario objetó la solicitud bajo el argumento de que no tenía dinero para cubrir los gastos del examen del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER), ni para viajar a ciudad de México donde debía hacerse. El Estado sostiene que se le explicó que el INER era un instituto público, por lo que los exámenes serían gratuitos; pese a ello y a que se le reiteró la solicitud, afirma que el peticionario no entregó dichos estudios en más de seis años, ni entregó actualizaciones de sus otros estudios médicos. Estas omisiones habrían hecho imposible la emisión del dictamen médico requerido para dilucidar su demanda laboral.

12. El Estado añade que, aún si el proceso concluyera con una decisión desfavorable al peticionario, éste tendría la oportunidad de impugnarla mediante un amparo, que a la vez cuenta con medios de impugnación propios. Además, señala que el peticionario no agotó el recurso idóneo que podría haber resuelto los reclamos presentados ante la CIDH, pues no ejerció --dentro del término legal de quince días-- el recurso de inconformidad contra la decisión de no reconocer que sus padecimientos eran derivados de un riesgo de trabajo.

VI. AGOTAMIENTO DE RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

13. El peticionario denuncia la demora injustificada en la resolución de sus demandas laborales, y que no le fue notificado el documento que calificó su lesión como “no de trabajo”, por lo que se le impidió interponer el correspondiente recurso de inconformidad. Por su lado, el Estado sostiene que la demora en la resolución del proceso laboral es imputable al peticionario, que además no cumplió con el requisito de agotamiento porque no ejerció dentro del término legal el recurso de inconformidad.

14. La CIDH señala en primer lugar que las disposiciones de la Convención Americana relativas a excepciones al requisito de agotamiento, por su naturaleza y objeto son normas con contenido autónomo *vis à vis* las normas sustantivas del tratado. Por lo tanto, la determinación sobre la aplicabilidad de las correspondientes excepciones debe llevarse a cabo de manera previa y separada del análisis del fondo del asunto, ya que depende de un estándar de apreciación distinto de aquél utilizado para determinar la violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

15. El expediente de este asunto revela que el peticionario presentó su primera demanda laboral en 2009 y la segunda en 2011. Según la última documentación aportada, ambas demandas fueron acumuladas y el proceso sigue en curso, pues el 19 de noviembre de 2021 se celebró una audiencia como parte de este proceso; es decir, aún no se habría adoptado una decisión final.

16. En lo relativo a la primera demanda, la Comisión Interamericana toma nota de que las partes han planteado argumentos contradictorios respecto a la responsabilidad por la demora. Sin prejuzgar sobre el fondo, la CIDH considera que la falta de decisión de primera instancia en las demandas laborales --luego de más de doce años desde la interposición de la primera demanda y más de diez años desde la segunda-- justifica la aplicación de la excepción al agotamiento contemplada en el artículo 46.2(c) de la Convención Americana. La Comisión Interamericana examinará en la etapa de fondo los alegatos del Estado respecto a la responsabilidad del peticionario en la demora.

17. En cuanto al plazo para la presentación de la petición, los procesos donde se habría dado el retardo injustificado se iniciaron en 2009 y 2011. La petición fue presentada el 30 de noviembre de 2012, por lo que la CIDH concluye que se cumple con el plazo razonable conforme al artículo 32.2 de su Reglamento.

18. Las partes han realizados planteamientos fácticos contradictorios respecto a la falta de presentación del recurso de inconformidad contra el documento que calificó la condición del peticionario. Teniendo en cuenta las conclusiones del párrafo anterior, la Comisión Interamericana no considera necesario dirimir esta controversia en la etapa de admisibilidad, por lo que la examinará en la etapa de fondo.

VII. CARACTERIZACIÓN

19. A efectos de la admisibilidad, la CIDH debe decidir si los hechos caracterizan una posible 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 tales requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición. Asimismo, en el marco de su mandato la Comisión Interamericana es competente para declarar admisible una petición cuando ésta 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, y en concordancia con el artículo 34 de su Reglamento, el análisis de admisibilidad se centra en la verificación de tales requisitos, que se refieren a la existencia de elementos que, de ser ciertos, podrían constituir *prima facie* violaciones a la Convención Americana⁷.

⁷ CIDH, Informe No. 143/18, Petición 940-08. Admisibilidad. Luis Américo Ayala Gonzales. Perú. 4 de diciembre de 2018, párr. 12.

20. En suma, el asunto se refiere a derechos laborales y previsionales que se deberían a una persona con discapacidad; y que habrían transcurrido más de doce años desde que esta interpuso su primera demanda laboral, sin que este proceso haya concluido. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que “si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento avance con mayor diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve⁸”. La CIDH considera además que los alegatos del peticionario respecto a las causas de su accidente laboral y a la supuesta alteración de documentos públicos para perjudicarlo no pueden ser calificadas *prima facie* de manifiestamente infundadas, y por lo tanto requieren de un análisis de fondo.

21. Tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión Interamericana estima que los alegatos del peticionario no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían constituir violaciones de los derechos reconocidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 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 del artículo XVI (seguridad social) de la Declaración Americana.

22. En cuanto a las presuntas vulneraciones de los artículos II (igualdad ante la ley), XVIII (Justicia) y XXIV (petición) de la Declaración Americana, la CIDH ha establecido con anterioridad que, una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, ésta pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos, y no se trate de una situación de violación continuada.

23. Finalmente, cabe destacar que la Comisión Interamericana carece de competencia *ratione materiae* para pronunciarse dentro de su procedimiento de peticiones respecto a posibles violaciones de convenios de la Organización Internacional del Trabajo; de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; y de artículos del Protocolo de San Salvador que no sean los contemplados en su artículo 19.6. Sin embargo, de conformidad con el artículo 29 de la Convención Americana, la CIDH puede tomar estos tratados en cuenta para interpretar y aplicar la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 24, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1, y con el artículo XVI de la Declaración Americana;

2. 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 5 días del mes de marzo de 2022. (Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Margarete May Macaulay, Segunda Vicepresidenta; y Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, miembros de la Comisión.

⁸ Corte IDH. Caso Muelle Flores vs. Perú. Excepciones Preliminares Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375, párr. 162.