

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 448
19 diciembre 2021
Original: español

INFORME No. 436/21
PETICIÓN 1516-14
INFORME DE ADMISIBILIDAD

BESSY XIOMARA TREJO FIGUEROA Y OTROS
HONDURAS

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 19 de diciembre de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 436/21. Petición 1516-14. Admisibilidad. Bessy Xiomara Trejo Figueroa y Otros. Honduras. 19 de diciembre de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Anabelly Suyapa Medina Moncada
Presunta víctima:	Bessy Xiomara Trejo Figueroa y otros ¹
Estado denunciado:	Honduras
Derechos invocados:	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 ² ; Artículos II (igualdad ante la ley), XIV (trabajo y justa retribución), XVIII (justicia), XXII (asociación) y XXIV (petición) de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; ³ y artículos 2, 3, 4 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁴

Presentación de la petición:	31 de octubre de 2014
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	25 de febrero de 2015; 18 de febrero y 13 de junio de 2016 y 10 de octubre de 2017
Notificación de la petición al Estado:	22 de julio de 2019
Primera respuesta del Estado:	23 de octubre de 2019
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	14 de diciembre de 2020 y 18 de octubre de 2021
Observaciones adicionales del Estado	5 de noviembre de 2019 y 26 de marzo de 2021

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí, Convención Americana
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento realizado el 8 de septiembre 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 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)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, 7 de octubre de 2014
Presentación dentro de plazo:	Sí

¹ Lista de Presuntas víctimas: Bessy Xiomara Trejo Figueroa, Juan Antonio Ortiz Rodríguez, Mario Renieri Ochoa Mallorquín, Roberto Guity López, Héctor Fernando Montoya, Alfredo Guifarro, Miguel Claudio Banegas Riera, Carlos Albero Almendárez Ordóñez, Sandra Isabel Elvir Sánchez, Enrique Nicolás Blanco Vallejo, Fabián Isaías Galo Galo, José Javier Menjívar Sevilla, Marco César Rivera Aguilar, Mario Rafael Rodríguez Flores, Alejandro Francisco López Urquía, Carlos Alberto Sarmiento Guillén, Yolandina Lambur Valle, Roger Iván Rodríguez López y Miguel Ángel Medina Rivera.

² En adelante "la Convención Americana".

³ En adelante "la Declaración Americana".

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

V. HECHOS ALEGADOS

1. La peticionaria denuncia que las presuntas víctimas fueron favorecidas por una sentencia que no fue cumplida y fue finalmente dejada sin efectos mediante otra decisión judicial. Alega que al emitir esta decisión el tribunal excedió sus competencias y los fines de la fase de ejecución para alterar lo que ya había sido resuelto en firme. También aduce que el tribunal actuó arbitrariamente, pues basó su decisión en la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma que no había sido aplicada en la sentencia cuya ejecución se solicitaba.

2. La peticionaria narra que las presuntas víctimas, profesionales de las ciencias agrícolas, presentaron una demanda contra el Estado ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Tegucigalpa. Esta demanda se refería actuaciones de la Secretaría de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería y solicitaba: a) la aplicación del arancel de profesionales de las ciencias agrícolas; b) el pago de salarios conforme a dicho arancel aplicando el salario mínimo vigente; c) el pago retroactivo de los ajustes salariales a partir de la vigencia del arancel aplicando el salario mínimo vigente; y d) el pago de intereses a título de daños y perjuicios.

3. Así, el 10 de diciembre de 2008 se emitió sentencia de primera instancia favorable a las presuntas víctimas. Esta sentencia fue confirmada el 27 de julio de 2009 por la Corte de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo; y posteriormente por la Corte Suprema de Justicia el 18 de febrero de 2011. Según sostiene la peticionaria, con la confirmación de la Corte Suprema la sentencia en cuestión quedó en firme y con carácter de cosa juzgada; otorgándose a la Secretaría de Agricultura y Ganadería cinco días hábiles para cumplirla. Sin embargo, la secretaría no cumpliría con lo ordenado, por lo que las presuntas víctimas solicitaron la ejecución de la sentencia ante el juzgado a cargo.

4. Según continúa el relato, el Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo de Tegucigalpa ordenó la liquidación parcial de la sentencia mediante auto del 30 de mayo de 2012. Este auto fue luego confirmado por la Corte de Apelaciones de lo Contencioso Administrativo el 23 de agosto de 2012. Sin embargo, la secretaría demandada impugnaría el auto que ordenó la ejecución mediante un recurso de amparo, el cual fue admitido a trámite el 5 de diciembre de 2012 por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; la cual finalmente concedió la suspensión del acto reclamado. La ejecución de la sentencia permaneció suspendida cerca de dos años sin que se resolviera la acción de amparo, lo que se denuncia como un retardo injustificado que causó perjuicio a las presuntas víctimas. Dada esta situación de retardo injustificado, la peticionaria solicitó a la sala copias certificadas del expediente a fin de presentar una denuncia ante el Sistema Interamericano. El 7 de octubre de 2014, un día después de esa solicitud, la sala decidió otorgar el amparo haciendo imposible la ejecución de la sentencia que había sido favorable a las presuntas víctimas y dejando agotados los recursos internos.

5. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia fundamentó el otorgamiento del amparo en que en 2006 se había emitido una sentencia mediante la cual se declaró inconstitucional el Decreto Legislativo 78-2001 por el cual el Congreso había conferido rango de ley al Arancel de los Profesionales de las Ciencias Agrícolas sin seguir los procedimientos constitucionalmente previstos para la formación de leyes. Esta sentencia no fue publicada en la Gaceta Oficial sino hasta 2009, después de emitido el fallo de primera instancia a favor de las presuntas víctimas. Sin embargo, las sentencias que confirmaron el fallo en apelación y casación fueron posteriores a la publicación del fallo de inconstitucionalidad; por ende, la Corte consideró que los tribunales que las emitieron actuaron injustamente en perjuicio del Estado al omitir los efectos *erga omnes* de la declaratoria de inconstitucionalidad y fallar a favor de las presuntas víctimas en base a una norma que había sido expulsada del ordenamiento jurídico de Honduras como lo era el Arancel de los Profesionales de las Ciencias Agrícolas. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia además señaló que, si bien los fallos cuya ejecución se solicitaba se encontraban firmes, el procedimiento de ejecución no lo estaba por haber sido recurrido mediante amparo. Por esas razones, la sala consideró que era su deber dictaminar la inaplicabilidad de la sentencia de ejecución, por ser imposible hacer efectivo un fallo de condena obtenido en forma injusta.

6. La peticionaria considera que al conceder el amparo la Sala Constitucional no resolvió el recurso de amparo presentado contra la orden de ejecución, sino que, excediéndose de sus facultades se avocó a conocer de un juicio fenecido en violación de la cosa juzgada. También se argumenta que la decisión fue

arbitraria, pues el fallo de 2006 en que se sustentó el otorgamiento del amparo solo declaró la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 78-2001 en la parte que confirió rango de Ley al Arancel de los Profesionales de las Ciencias Agrícolas; pero no la inconstitucionalidad del arancel en sí. La parte peticionaria resalta que ni la demanda presentada por las presuntas víctimas ni ninguno de los fallos emitidos a su favor se fundamentó en el Decreto 78-2001. Así, la sentencia de primera instancia que luego fue confirmada en apelación y casación no se refirió al Decreto 78-2001, o a que el arancel tuviera fuerza de ley, sino que indicó: *“las disposiciones contenidas en el arancel de Honorarios para los profesionales en Ciencias Agrícolas Colegiados en el CINAH y COLPROCAH, que establecen derechos y obligaciones, si bien no ostentan la categoría de ley propiamente dicha pues no provienen del Congreso Nacional, sí constituyen actos generales de la administración pública, y en tal sentido de obligatorio observancia y cumplimiento tanto por los mismos profesionales de tales ciencias agrícolas, como por las partes que de ellos se benefician de sus servicios”*.

7. Agrega la peticionaria que el arancel en cuestión nunca ha sido declarado ni demandado de inconstitucional. Por el contrario, la propia sentencia de 2006 invocada por la Sala Constitucional para justificar el otorgamiento del amparo aclaró que no podía decretar la inconstitucionalidad del arancel indicando que: *“El Decreto Legislativo Cuestionado (No. 78-2001), no contiene régimen salarial alguno, ni tampoco entra a regular la cuantía o monto de prestaciones económicas de ninguna especie; [...] pero como éste último cuerpo normativo no tiene rango de ley, y por ende no puede ser objeto del recurso de inconstitucionalidad, la Sala no puede entrar en consideraciones de fondo sobre su conformidad o no con la Constitución, o con lo que disponen las disposiciones contenidas en leyes de carácter secundario”*.

8. Por lo tanto, sostiene la peticionaria, la Sala Constitucional actuó con dolo al dejar inaplicable un fallo con grado de cosa juzgada en base a una supuesta inconstitucionalidad del arancel, con sustento en una sentencia que en realidad rehusó declarar esa inconstitucionalidad. También alega que la sala convirtió lo que era un recurso de amparo en una falsa declaratoria de inconstitucionalidad, excediendo sus facultades, incurriendo en delito y abuso de autoridad, vulnerando el debido proceso y el principio de legalidad; y colocando a las presuntas víctimas en un estado de indefensión e inseguridad jurídica.

9. El Estado, por su parte, alega que la petición pretende que la Comisión viole su naturaleza complementaria y coadyuvante para ejercer una revisión de las sentencias o decisiones de control legal adoptadas por los tribunales domésticos. En el entendimiento del Estado, el objeto de la petición es que la Comisión dirima un desacuerdo entre las partes respecto al alcance del derecho interno y la aplicación de este en sentencias de inconstitucionalidad y amparo emitidas por la Corte Suprema de Justicia en ejercicios de sus competencias. El Estado resalta que de la propia petición se desprende que las presuntas víctimas tuvieron acceso a los tribunales, siendo escuchadas por y teniendo oportunidad de presentar pruebas ante estos; por lo que la petición se fundamenta únicamente en el hecho de que las resoluciones de la Sala de lo Constitucional no les hayan favorecido, lo que no constituye vulneración de derecho humano alguno. También señala que los procesos relacionados con las presuntas víctimas fueron resueltos dentro de plazo razonable con relación a la complejidad del asunto, la actividad procesal de las partes y la ausencia de acreditación de una situación especial de gravedad o urgencia. En adición, destaca que la imparcialidad de la Sala de lo Constitucional nunca fue controvertida pues no se presentaron recusaciones en el desarrollo del proceso.

10. El Estado sostiene que, aunque la peticionaria pretende desvincular el Decreto 78-2001 del Arancel de Profesionales de las Ciencias Agrícolas, lo cierto es que las presuntas víctimas demandaron el pago de honorarios conforme a un arancel que se elevó a rango de ley y se le dio el carácter de obligatorio, prescindiendo de los procedimientos constitucionales. Explica Honduras que en su sentencia del 28 de marzo de 2006 la Sala de lo Constitucional determinó que el referido arancel no podía ser considerado ley, en virtud de haber sido aprobado por las Asambleas de los Colegios Profesionales, a quienes la Constitución no les atribuía la función de legislar; así como que la interpretación realizada por el Congreso en Decreto 78-2001 tampoco tenía fuerza de ley, puesto que su discusión y aprobación no fue realizada por el legislador de conformidad a los procedimientos constitucionales para la formación de la ley. Esta posición sería reiterada por la Sala de lo Constitucional en una sentencia del 19 de abril de 2006. Ambas sentencias fueron anteriores a aquellas emitidas en favor de las presuntas víctimas. En consecuencia, la Secretaría de Agricultura y Ganadería recurrió en amparo para impedir la ejecución de un fallo basado en disposiciones normativas que habían sido

expulsadas del ordenamiento jurídico de forma previa a su emisión; concediéndose al amparo en reconocimiento de que la ejecución del fallo constituiría una injusticia.

11. Señala además del Estado que la propia peticionaria reconoce que el arancel no tenía fuerza de ley; y que la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha determinado que una ley solo tiene fuerza normativa cuando es emitida por el Poder Legislativo en apego a los procedimientos constitucionales para la formación de las leyes. Por ende, la pretendida aplicación de un arancel adoptado en contra de lo dispuesto por el derecho internacional y el constitucional era contraria al Estado de Derecho. Argumenta también que haber concedido la ejecución hubiese generado una situación de inseguridad jurídica para cualquier persona que contratara servicios de profesionales de la agronomía. Esto, por razón de que amparar el derecho a las presuntas víctimas y desconocerlos en el futuro a otras hubiese generado una situación de discriminación. El Estado añade que la peticionaria no ha explicado la forma en que las actuaciones de los órganos jurisdiccionales constituirían una violación del derecho de las presuntas víctimas a la igualdad ante la ley. Adicionalmente, el Estado destaca que los montos reclamados por las presuntas víctimas exceden el 90% del presupuesto general del órgano estatal que debería asumir la responsabilidad; por lo que reconocer la pretensión de estas equivaldría a la desaparición de ese órgano con la consecuencia de que un número significativo de personas pierdan sus empleos.

12. El Estado también indica que la parte peticionaria se ha limitado a señalar que la petición cumple con los requisitos del artículo 46 de la Convención Americana sin acreditar tal supuesto. Así explica que la petición fue presentada estando pendiente la resolución del recurso amparo que había sido interpuesto por las autoridades del Estado sin que se configurara una situación de retardo injustificado ni ninguna otra que eximiera a las presuntas víctimas del agotamiento de los recursos internos.

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

13. La Comisión observa que la parte peticionaria ha indicado que los recursos internos quedaron agotados con la decisión de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que otorgó amparo a favor del Estado. A su vez, el Estado ha argumentado que las presuntas víctimas no han acreditado el cumplimiento de los requisitos del artículo 46 de la Convención Americana.

14. Según el criterio sostenido de la Comisión, *“toda vez que un Estado alega la falta de agotamiento de los recursos internos por parte de los peticionarios, tiene la carga de identificar cuáles serían los recursos a agotarse y demostrar que los recursos que no han sido agotados resultan ‘adecuados’ para subsanar la violación alegada”*⁵. En el presente caso, si bien el Estado ha alegado que la parte peticionaria no ha acreditado el agotamiento de los recursos internos, no ha indicado cuales serían los recursos adecuados que no habrían sido agotados por las presuntas víctimas. El Estado tampoco ha señalado ni surge del expediente que, luego de que la Sala de lo Constitucional otorgara amparo a favor del Estado, existiesen recursos adicionales que fuesen idóneos para que las reclamaciones de las presuntas víctimas fueran atendidas a nivel doméstico. Por estas razones la Comisión concluye que con respecto a la presente petición los requisitos del artículo 46.1(a) de la Convención Americana se vieron cumplidos con la decisión de la Sala de lo Constitucional mediante la cual se determinó definitivamente la imposibilidad de ejecutar la sentencia que había sido emitida a favor de las presuntas víctimas. Dado que esa decisión se emitió el 7 de octubre de 2014 y la petición fue presentada el 31 de octubre de 2014, la Comisión también concluye que la petición cumple con los requisitos del artículo 46.1(b) de la Convención Americana.

15. Con respecto a la circunstancia de que la petición fue presentada antes de que (según lo alegado) la decisión definitiva hubiese sido notificada a las presuntas víctimas, la Comisión reitera su posición constante según la cual la situación que debe tenerse en cuenta para establecer si se han agotado los recursos de la jurisdicción interna es aquella existente al momento de decidir sobre la admisibilidad.

⁵ CIDH, Informe No. 26/16, Petición 932-03. Inadmisibilidad. Rómulo Jonás Ponce Santamaría. Perú. 15 de abril de 2016, párr. 25.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

16. La presente petición incluye alegaciones respecto a que las presuntas víctimas obtuvieron un fallo favorable con grado de cosa juzgada que se fundamentó en un arancel profesional. El fallo no habría sido cumplido por lo que las presuntas víctimas demandaron su ejecución ante las autoridades competentes. La ejecución habría sido denegada definitivamente en base a que, previo a la emisión del fallo cuya ejecución se reclamaba, se habría declarado judicialmente la inconstitucionalidad de un decreto mediante el cual el Congreso pretendió dar fuerza de ley al referido arancel sin seguir los procedimientos constitucionalmente previstos para la formación de leyes. Se alega que denegar la ejecución en base a esa declaratoria de inconstitucionalidad fue arbitrario, pues el fallo que se pretendía ejecutar no se había fundado en el decreto declarado inconstitucional sino en el arancel que no lo había sido, y tampoco se había fundado en que el arancel tuviera fuerza de ley sino en que este, pese a no tenerla, era de obligatorio cumplimiento.

17. En este sentido, y a la luz del derecho a la protección judicial, ampliamente desarrollado en el Sistema Interamericano, la Comisión considera que la disputa planteada en el presente caso requiere de un análisis de fondo por parte de la CIDH. Los reclamos de los peticionarios no parecen ser manifiestamente infundados, *prima facie*, y de probarse, podrían constituir violaciones a los derechos de las presuntas víctimas. Concretamente a los derechos establecidos 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). Respecto a las alegadas violaciones a diversos artículos de la Declaración Americana, la Comisión Interamericana ya ha determinado 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.

18. En lo referente a las alegadas violaciones a los artículos 2, 3, 4 y 7 del Protocolo de San Salvador, la Comisión nota que la competencia que se le otorga 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 8.1.a y 13 del mismo. 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.

19. Con respecto a los alegatos del Estado referidos a la llamada “fórmula de la cuarta instancia”, la Comisión Interamericana reitera que es competente dentro de su mandato 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, y en concordancia con el artículo 34 de su Reglamento, el análisis de admisibilidad se centra en la verificación de elementos de hecho que, de ser ciertos, podrían constituir *prima facie* violaciones de la Convención Americana⁶.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, en concordancia con su artículo 1.1; 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 a los 14 días 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.