

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 53
13 marzo 2022
Original: español

INFORME No. 51/22
PETICIÓN 982-12
INFORME DE ADMISIBILIDAD

MERCEDES AGUILAR DE CALDERÓN Y FAMILIARES
DE PERSONAS EXTRABAJADORAS DEL IRHE
PANAMÁ

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 13 de marzo de 2022.

Citar como: CIDH, Informe No. 51/22. Petición 982-12. Admisibilidad. Mercedes Aguilar de Calderón y familiares de personas extrabajadoras de la IRHE. Panamá. 13 de marzo de 2022.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria	Santander Tristán Donoso
Presuntas víctimas	Mercedes Aguilar de Calderón y familiares de personas extrabajadoras del IRHE ¹
Estado denunciado	Panamá ²
Derechos invocados	Artículos 8 (garantías judiciales), 10 (indemnización), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH

Recepción de la petición	22 de mayo de 2012
Notificación de la petición	25 de julio de 2017
Primera respuesta del Estado	20 de octubre de 2017
Información adicional de el peticionario	3 de febrero de 2017, 7 de julio de 2017, 31 de enero de 2018, 12 de febrero de 2018, 21 de octubre de 2019
Información adicional del Estado	18 de septiembre de 2019

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 22 de junio de 1978)

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 declarados admisibles	Artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derecho al trabajo) de la Convención Americana
Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción	Sí, cf. razones <i>infra</i> .
Presentación dentro de plazo	Sí, cf. razones <i>infra</i> .

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. El peticionario denuncia el erróneo cálculo de las prestaciones laborales debidas a las personas extrabajadoras del antiguo Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) de Panamá y a las personas herederas de las extrabajadoras ya fallecidas (en adelante “las presuntas víctimas”). Alega que la mora en cuestión se produjo de manera discriminatoria, ya vez que no siguió el criterio de cálculo derivado de una determinación de nulidad de la Corte Suprema de Justicia.

2. Refiere que el servicio de generación, distribución, comercialización y transmisión de energía

¹ Ver lista de presuntas víctimas anexa al presente informe.

² Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Esmeralda Arosemena de Troitiño, de nacionalidad panameña, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

³ En adelante “la Convención Americana”.

eléctrica estaba a cargo del Estado panameño por intermedio del IRHE hasta el 3 de febrero de 1997, en que dicha empresa fue privatizada. La Ley 6 que determinó la privatización establece en sus artículos 169 y 170 el procedimiento para el pago de las prestaciones laborales por parte del Estado a aquellas personas trabajadoras que se acogieron a la terminación definitiva de sus servicios. El mencionado artículo 170 fue reglamentado por el Decreto Ejecutivo No. 42 de 27 de agosto de 1998, que dispone que la indemnización a ser pagada a los ex trabajadores del IRHE debía calcularse con base en el artículo 225 del Código de Trabajo; este establece una fórmula que, al aplicarse al caso específico de las presuntas víctimas, arroja un monto de indemnización inferior al cálculo especial de la referida ley.

3. El Decreto Ejecutivo No. 42 fue cuestionado por una acción popular planteada el 22 de junio de 2005 ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. El 5 de mayo de 2006 dicha Sala resolvió que era nula la frase “el pago de la indemnización según el artículo 225 del Código de Trabajo” contenida en el Decreto Ejecutivo No. 42; y que no era nula o ilegal la frase “cualquier diferencia que surja del cálculo de estas liquidaciones, será responsabilidad del Estado”. Por lo tanto, el fallo determinó que el Estado panameño es responsable por cualquier diferencia que surgiera en el cálculo de las liquidaciones; sin embargo, no indicó cual era el procedimiento por seguir para tal efecto.

4. A continuación, un grupo de familiares de personas extrabajadoras fallecidas presentó una demanda ante la Sala Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia con el objeto de obtener reparaciones directas por los perjuicios resultantes del Decreto Ejecutivo No. 42. El Estado también fue demandado separadamente por otros grupos de personas extrabajadoras y familiares de extrabajadoras fallecidos.

5. En el Proceso No. 272-07 interpuesto en representación de Rolando Cubilla, Marta González y otros, mediante resolución de 15 de junio de 2009 el Estado fue condenado a indemnizar a 122 ex trabajadores del IRHE por daños y perjuicios debido a la emisión del Decreto Ejecutivo No. 42 de 1998. Por otra parte, en el Proceso No. 276-07 interpuesto en representación de Abraham Cumbreas, Adelina de Egea y otros, mediante resolución de fecha 19 de noviembre de 2009, el Estado Panameño fue condenado a indemnizar por los daños y perjuicios causados por la emisión del Decreto Ejecutivo No. 42 de 27 de agosto de 1998 a las 1,129 personas extrabajadoras del antiguo IRHE.

6. En el Proceso No. 279-07 interpuesto en mayo de 2007 en representación de María Vergara de Asprilla y otros, mediante resolución de 21 de noviembre de 2011, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo resolvió que “no accede a las pretensiones de los demandantes”. El motivo esgrimido fue que se trataba de supuestas prestaciones laborales adeudadas, y que tal Sala no era la competente para conocer del caso porque no se trataba de perjuicios sino de diferencia en el pago de prestaciones laborales.

7. Según el peticionario, las viudas de los extrabajadores concurrieron a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, donde los fallos son inapelables y definitivos, por lo que en el plano interno sus derechos han sido conculcados para siempre. Por otra parte, el Estado no estableció otros mecanismos internos viables, no contenciosos, para solucionar los efectos de la violación del Decreto Ejecutivo No. 42 de 1997, ni acciones sencillas y rápidas, sin costos onerosos. Así, argumenta el peticionario, no se proporcionó recursos efectivos e idóneos para solucionar el problema.

8. Sostiene asimismo que en las sentencias de mayo y noviembre 2009, se asumió una posición contra la decisión de la Sala Tercera que condenó al Estado y se respetó el criterio de la sentencia 369-05 donde el Estado declaró su responsabilidad frente los ex trabajadores del IHRE, pero sin definir el procedimiento para exigir el pasivo laboral la indemnización correspondiente. En la sentencia de 21 de noviembre de 2011, argumenta el peticionario, la nueva composición de la Sala Tercera descartó la jurisprudencia sólida anterior, el principio de cosa juzgada, la responsabilidad del Estado previamente declarada, el salvamento de voto de un magistrado de la Sala anterior, y el carácter institucional del sistema.

9. El Estado, de su parte, informa que la demanda tiene su génesis en los perjuicios ocasionados a las personas ex trabajadoras del IRHE por aplicación del artículo 3º del Decreto Ejecutivo No. 42 de 27 de agosto de 1998. Señala que los cálculos indemnizatorios resultantes fueron los que utilizó el Ministerio del

Trabajo para liquidar los haberes de las personas extrabajadoras del IRHE, y que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia resolvió la nulidad de la frase contenida en el artículo 3º del Decreto Ejecutivo No. 42 como se señala más arriba. En consecuencia, las presuntas víctimas reclamaron la diferencia entre la indemnización que efectivamente les pagó el Estado y la que debió pagarles, más una suma de 10% del interés anual con fundamento en el artículo 169 del Código Laboral, que fija el interés anual por mora.

10. El 2 de julio de 2007, la autoridad judicial admitió la demanda contencioso-administrativa por reparación directa. Sin embargo, la Procuraduría de la Administración interpuso un recurso de apelación bajo el fundamento de ausencia de una norma de competencia aplicable al caso, e imposibilidad de aplicación retroactiva de una sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo. Según la Procuraduría, la pretensión de las presuntas víctimas no encontraba fundamento en el artículo 97 del Código Judicial, referente a materia indemnizatoria, porque no habría previsión legal de efecto retroactivo para el contexto de supuestos daños y perjuicios.

11. El 3 de diciembre de 2007, la decisión anterior fue confirmada por la Sala Tercera. La demanda fue admitida y se determinó que el Estado pagara el monto debido a título de daños y perjuicios materiales y morales causados por el erróneo cálculo de las prestaciones laborales debidas. Sin embargo, el 17 de marzo de 2008, mediante una vista fiscal, la Procuraduría de la Administración volvió a sostener que el Estado no está obligado al pago, *inter alia*, en virtud de la irretroactividad de los actos administrativos. Finalmente, mediante resolución de 21 de noviembre de 2011, la Sala Tercera resolvió que no accedía a las pretensiones de los demandantes para conocer del caso, toda vez que la demanda no trataba de indemnizaciones por daños y perjuicios, sino del pago de una suma de dinero que comprende un pasivo laboral que emana de la nulidad decretada por la Sala en el 2006.

VI. AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

12. El Estado afirma que se permitió que las presuntas víctimas agotaran los recursos internos, y que ejercieron su derecho de acceso a la justicia con todas las garantías de la ley y la Constitución. El peticionario, por su parte, afirma que el Estado no cumplió con su deber de ofrecer recursos internos efectivos, sencillos y rápidos e idóneos para solucionar el problema.

13. La Comisión Interamericana nota que el objeto principal de la denuncia es la supuesta falta de pago del monto total referente a prestaciones laborales debido a las personas trabajadoras del IRHE que se acogieron a la terminación definitiva de sus servicios luego de la privatización de dicha empresa, en perjuicio de aquellas y sus familias. Las demandas de reparación directa interpuestas en mayo de 2007 por las presuntas víctimas en el ámbito interno permitieron al Estado conocer y remediar la situación bajo análisis. Por lo tanto, la CIDH estima que los recursos internos se agotaron con la mediante resolución de fecha 21 de noviembre de 2011 que concluyó dichas demandas. El expediente revela que la resolución fue notificada el 25 de noviembre de 2011, y que la petición fue presentada por medio electrónico el 22 de mayo de 2012, por lo que la CIDH concluye que se cumplió el plazo establecido en el artículo 46.1 (b) de la Convención Americana.

VII. CARACTERIZACIÓN

14. El peticionario alega la falta de pago de prestaciones de naturaleza laboral asociadas a controversias sobre la validez de la legislación interna y los cálculos resultantes de ella. Afirma asimismo que tal problema no fue corregido por las instancias internas, que no reconocieron los derechos de las presuntas víctimas y trataron su situación de manera distinta y discriminatoria en comparación con decisiones en casos de idéntico objeto. Por su parte, el Estado afirma que la denuncia está basada en un fallo desfavorable para las presuntas víctimas, y que la petición es inadmisibile por falta de elementos que comprueben responsabilidad internacional de Panamá.

15. En esta etapa del procedimiento no corresponde establecer si se verifica o no una violación de la Convención Americana. A efectos de la admisibilidad, la CIDH debe decidir si los alegatos exponen hechos que podrían constituir una violación de la Convención Americana, según estipula su artículo 47(b); y si la

petición es manifiestamente infundada o sea evidente su total improcedencia, según el inciso (c) del mismo artículo. El estándar de apreciación de estos extremos es diferente del requerido para decidir sobre el fondo del reclamo. En la presente etapa, la Comisión Interamericana debe realizar una evaluación *prima facie* que no implica un juicio previo o el adelanto de una opinión sobre el fondo.

16. La Comisión Interamericana considera que cuando las autoridades judiciales no aplican los mismos criterios para casos idénticos, la diferencia de resultado puede ameritar el análisis de su compatibilidad con las normas de la Convención Americana, incluidos los derechos a las garantías judiciales, protección judicial, e igualdad y no discriminación.⁴

17. Adicionalmente, cabe señalar que el artículo 26 de la Convención Americana puede resultar vulnerado en contextos de falta de pago integral de prestaciones de naturaleza laboral. En efecto, el derecho al trabajo es protegido, *inter alia*, por el artículo 26 de la Convención Americana cuyo contenido --a la luz del acceso a la justicia-- incluye el derecho al pago integral de lo que corresponde a la persona trabajadora a partir del fin de su vínculo con una entidad privada o pública⁵.

18. Por otro lado, el derecho a indemnización del artículo 10 de la Convención Americana aducido por el peticionario no se aplica al presente caso. Esta norma se refiere a personas condenadas en sentencia firme por error judicial, situación diferente de la que se halla bajo análisis. La indemnización aquí reclamada es de otra naturaleza.

19. Ante el expuesto, y en conclusión, la Comisión estima que de ser probados los hechos alegados podrían tender a caracterizar una violación de los derechos reconocidos en los artículos 8 (garantías judiciales), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (desarrollo progresivo) de la Convención Americana, en conexión con las obligaciones generales previstas en los artículos 1 y 2 de dicho instrumento.

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 sus artículos 1.1 y 2;

2. Declarar inadmisibile la petición en relación con el artículo 10 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 13 días del mes de marzo de 2022. (Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Margarete May Macaulay, Segunda Vicepresidenta; Roberta Clarke y Carlos Bernal Pulido, Miembros de la Comisión.

⁴ Véase, *e.g.*, CIDH, [Informe No. 58/21](#). Admisibilidad. Petición 1548-10. Eduardo Hugo Molina Zequeira. Argentina. 9 de marzo de 2021, párrafos 9-10.

⁵ Véase, *e.g.*, CIDH, [Informe No. 25/18. Caso 12.248. Admisibilidad y Fondo. Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares. Brasil](#). 2 de marzo de 2018, párrafos 27, 126-135.

ANEXO

LISTA DE PRESUNTAS VÍCTIMAS

1. Mercedes Aguilar de Calderón (viuda de Fernando Augusto Calderón Ruíz)
2. Evelyne Eucarys Alvarado Arauz (familiar de Victorino Adrián Ledezma Becerra)
3. Berna Cabrera de Cabrera (viuda de Marcelo Cabrera Tocamo)
4. Juseimme Saul Casis Pimentel (hijo de Ramón Enrique Casis Mendieta)
5. Emiteria Angela Georget Salazar (familiar de Locario Vicente Smith Ogan)
6. Maria Rosario González de Wilson (viuda de Marlon Wilberto Wilson Brooks)
7. Ana Aurora Lucero de Meneses (viuda de Cecilio Meneses de Gracia)
8. Nieves Quirós Gonzalez de Sibauste (viuda de Francisco Alfonso Sibauste Tachar)
9. Elizabeth Evelyne Ledezma Alvarado (familiar de Victorino Adrián Ledezma Becerra)
10. Luis Alejandro Ledezma Alvarado (familiar de Victorino Adrián Ledezma Becerra)
11. Victorino Adrián Ledezma Alvarado (familiar de Victorino Adrián Ledezma Becerra)
12. Mélida Esther Madrid de Domínguez (viuda de Victorino Domínguez Reyes)
13. Myriam Deyanira Manuel de Powlett (viuda de Humberto Leonardo Powlett Drakes)
14. Guadalupe Irene Martínez de Castro (viuda de Osvaldo Castro Rodríguez)
15. Nicole Michelle Mendoza Racine (familiar de Rodolfo Antonio Mendoza Carvajal)
16. Oscar Antonio Mendoza Racine, (familiar de Rodolfo Antonio Mendoza Carvajal)
17. Rodolfo Antonio Mendoza Racine, (familiar de Rodolfo Antonio Mendoza Carvajal)
18. Marisol Yamileth Miranda Caballero de Higgins (hija de Eloy Miranda Rosas)
19. Dayana Yaribel Montes Sanchez
20. Ana Luisa Elena Racine Mendoza (familiar de Rodolfo Antonio Mendoza Carvajal)
21. Pablo Reyes Reyes (hijo de Pablo Reyes Ruiz)
22. Efigenia Sánchez de Montes (viuda de José Ángel Montes Santamaría)
23. Liliana Katherine Smith Georget (familiar de Locario Vicente Smith Ogan)
24. Mariel Edith Vásquez de Guevara (hija de Mitzia Aracelis Paredes Gramelos)
25. Maria Briceida Vergara Cáceres de Asprilla (viuda de Héctor Asprilla)
26. Miguel Ángel Vergara Madrid (hijo de Ángel Paulino Vergara Jaén)
27. Isenic del Carmen Wittgreen Murgas (viuda de Ricardo Antonio Silvera Cambra)