



Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Organización de los Estados Americanos



INFORME No. 102/09

PETICIÓN 1380-06

ADMISIBILIDAD

PENSIONADOS DEL BANCO NACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA –BANDESA-
GUATEMALA

29 de octubre de 2009

I. RESUMEN

1. El 11 de diciembre de 2006 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la "Comisión Interamericana", "Comisión" o "CIDH") recibió una denuncia presentada por la Asociación del Plan de Pensiones para los trabajadores del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola BANDESA (en adelante "A.P.P. BANDESA" o los "peticionarios"), actuando a través de su presidenta Aura Marina Gómez Quiñónez en representación de 179 ex trabajadores del BANDESA (en adelante las "presuntas víctimas"), en contra de la República de Guatemala (en adelante el "Estado guatemalteco", "Guatemala" o el "Estado"). En la petición se alega la presunta responsabilidad del Estado por haber sustanciado en forma dilatoria los recursos judiciales intentados por las presuntas víctimas para hacer efectivo el Plan de Pensiones de los trabajadores de BANDESA.

2. Los peticionarios alegan que el Estado de Guatemala violó los artículos 4 (derecho a la vida), 8 (garantías judiciales), 17 (protección a la familia), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial), contemplados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, la "Convención" o "Convención Americana"), en perjuicio de las presuntas víctimas. Asimismo, señalan que el Estado es responsable por la violación de los derechos consagrados en los artículos XI (derecho a la preservación de la salud y al bienestar), XVI (derecho a la seguridad social), XVIII (derecho a la justicia), y XXIV (derecho de petición) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante, la "Declaración Americana"); de los artículos 9 (Derecho a la Seguridad Social) y 17 (Protección de los Ancianos) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (en adelante, el "Protocolo de San Salvador"); y del artículo 22 (Derecho a la Seguridad Social) de la Declaración Universal de Derecho Humanos (en adelante, la "Declaración Universal").

3. Respecto a la admisibilidad, los peticionarios alegan que, en razón de la demora injustificada en que habrían incurrido los órganos de administración de justicia en el proceso iniciado el 29 de septiembre de 1999 ante el fuero interno, que a la fecha del presente informe continúa pendiente de ser resuelto, resultaría aplicable la excepción al requisito de agotamiento previo de recursos internos, contemplada en el artículo 46.2.c de la Convención Americana.

4. Por su parte, el Estado no controvierte los hechos alegados por los peticionarios y reconoce la existencia de retardo en el proceso laboral impulsado en la jurisdicción interna. En consecuencia, señala que "no se opone a la admisibilidad" del presente caso, e indica que ello no implica un pronunciamiento del Estado respecto de la cuestión de

fondo en el presente asunto.

5. Tras el análisis de la petición, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 46 y 47 de la Convención Americana, así como en los artículos 30, 37 y concordantes de su Reglamento, la CIDH concluye que tiene competencia para conocer la denuncia presentada por los peticionarios, con base en la presunta violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 del mismo Convenio, en perjuicio de las presuntas víctimas. Además, por aplicación del principio *iura novit curia* la Comisión concluye que la petición es admisible por la presunta violación de los artículos 21 y 26 de la Convención en conexión con el artículo 1.1 del mismo instrumento. La Comisión decide declarar inadmisibles la presente petición en cuanto se refiere a presuntas violaciones a los artículos 4, 17 y 24 de la Convención Americana; los artículos XI, XVI, XVIII y XXIV de la Declaración Americana; y los artículos 9 y 17 del Protocolo de San Salvador. Finalmente, la Comisión resuelve notificar a las partes, hacer público el presente informe de admisibilidad e incluirlo en el Informe Anual para la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

6. La petición fue recibida el 11 de diciembre de 2006 y registrada como P-1380-06. El 9 de abril de 2007 fue trasladada al Estado, otorgándole un plazo de 2 meses para que presentara sus observaciones. La respuesta de Guatemala fue recibida por la CIDH el 19 de junio de 2007.

7. Además, la Comisión recibió información de los peticionarios el 21 de julio de 2009, la cual fue debidamente trasladada al Estado^[1].

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

A. Los peticionarios

8. Señalan los peticionarios que mediante Resolución JD-071-92, adoptada el 3 de noviembre de 1992 por el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola BANDESA -entidad estatal descentralizada, con funciones económicas, legalmente constituida en el año 1970-, se creó un plan de pensiones destinado a quienes detentaren un vínculo laboral con la referida institución. Indican que, consecuentemente, se constituyó un fondo preventivo para la subsistencia de dicho plan, que habría estado integrado por aportes de la patronal -en un monto equivalente al 5% del total de los salarios que correspondían a sus empleados, devengado anualmente- y de los trabajadores beneficiados -a través de una retención del 3% de sus salarios mensuales y diferidos, en concepto de contribución al sistema de pensiones-.

9. De acuerdo con el relato de los peticionarios, en el año 1997 BANDESA habría sido transformado en un banco de capital mixto, organizado en forma de sociedad anónima, asignándosele el nombre comercial de Banco de Desarrollo Rural BANRURAL. Señalan que dicha transformación, adoptada como consecuencia del Decreto 57-97 del Congreso Nacional de Guatemala, habría traído aparejada la transferencia del capital de BANDESA a BANRURAL, incluidos los fondos del plan de pensiones. Al respecto, se alega que -a diferencia de lo sucedido en el proceso de privatización de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones GUATEL- en el caso de BANDESA no se contempló la creación de una reserva técnica que tuviere por objeto asegurar fondos para el plan de pensiones de sus trabajadores, pese a las múltiples sugerencias que en tal sentido habrían formulado al Congreso Nacional los empleados del referido Banco.

10. Advierten los peticionarios que una vez que se materializó la transformación de BANDESA, el plan de pensiones no habría sido respetado. Al respecto, señalan que luego

de que las autoridades de BANDESA generaron entre los beneficiarios del sistema el temor de una posible quiebra del fondo de pensiones a consecuencia del déficit presupuestario existente, muchos trabajadores habrían exigido la devolución de sus aportes. Manifiestan que, a pesar de ello, A.P.P. BANDESA –asociación encargada de garantizar las pensiones por retiro, fallecimiento o invalidez- habría logrado continuar con el pago de las mismas por un período de tiempo. Sin embargo, informan que, luego de que BANDESA-BANRURAL suspendiera tanto el pago de los aportes como las retenciones a los salarios de los trabajadores, habrían tenido que suspender el pago de las pensiones por retiro, fallecimiento o invalidez, resultando afectados en su derecho a la seguridad social todos sus miembros.

11. En consecuencia, los peticionarios individualizan como presuntas víctimas a las siguientes personas: 1) María Concepción Dardón de Estrada; 2) Rafael Horacio Paredes Perdomo (fallecido); 3) Israel Pérez Alay; 4) José Rafael Sáenz Díaz; 5) María Gabriela González Martínez; 6) Heriberto Ramírez Pérez; 7) Rodolfo Cruz S.; 8) Genaro Urrutia Orellana; 9) Benjamín Gamaliel Barrios Peralta; 10) Francisco Javier Lorenzo Morales; 11) Ángel Gabriel Méndez Álvarez; 12) Humberto González Arriola; 13) Rafael Garrido Acevedo; 14) Julio César Orellana Noriega (fallecido); 15) Vicente Sandoval Martínez (fallecido); 16) Gloria Luz León López de Castillo; 17) Rosalina Parada Aroche; 18) Julio Armando Gaitán Palacios; 19) Joel Isidro Marroquín Méndez; 20) Pedro Augusto Lara Cordero; 21) Gustavo Eguizabal Palencia; 22) José Porfirio Díaz Rivas (fallecido); 23) José Rolando Bonilla Sandoval; 24) Plácido García Hernández (fallecido); 25) Urbano López S.; 26) Ricardo Alberto Martínez Escobar; 27) Melida Ruth Mansilla Castro; 28) Mauro Lara Contreras; 29) Olga Vilma René Peralta; 30) Beatriz Solórzano; 31) Reginalda Cruz Pineda Boteo; 32) Carlos Arnoldo E. Chévez Sierra; 33) Miriam Ovando viuda de Estrada; 34) María Lucinda Montufar; 35) Enrique Estrada Cana; 36) Romeo Efraín López Castillo (fallecido); 37) Félix Humberto Estévez Morales; 38) Matilde Ortega viuda de Molina; 39) Jorge Inés Quevedo (fallecido); 40) Víctor Manuel Alvarado Espinoza (fallecido); 41) Berta Amanda Marroquín; 42) Clara Consuelo Aguilar; 43) Lilian Mirella Benítez Rodríguez; 44) Carlos Waldemar Requena Cabrera; 45) Gonzalo Martínez Cruz; 46) Roque Cruz Sandoval; 47) David Juvencio del Águila (o David Juvencio del Águila, fallecido); 48) Carlos Francisco García Saquic; 49) Egidio Valle Raxtun; 50) Cristóbal Franco Acevedo; 51) Raquel Antonio Martínez y Martínez; 52) Herminio Gregorio Flores; 53) Oscar Armando Mateo Teo; 54) Carlos Roberto de León Ixcaragua; 55) Ernán Eleazar Calderón Ochoa; 56) Efraín Hernández Pacheco (fallecido); 57) María de los Ángeles Novales Morán; 58) Francisco José Mena Vargas; 59) Moisés Hernández Santos; 60) Roderico Melvendino Álvarez; 61) César Augusto Tomas Palacios; 62) Ambrocio Larios Pérez; 63) Jorge Chan Sajche; 64) Héctor Augusto Batres Cacacho; 65) María Leticia Morales; 66) Ariel de Jesús Méndez López; 67) Margarita Figueroa García; 68) Domingo García Estrada; 69) Marcial Antonio Ventura; 70) Ángel Esteban Sandoval; 71) Francisca Elena Cerna; 72) Ricardo Saavedra Gonzáles; 73) Maximiliano Fajardo Morales; 74) Israel Isaías López Bautista; 75) Rolando Romeo Mayen Villagrán; 76) Rene Raúl Calderón (o Rene Raúl Calderón Mejicanos, fallecido); 77) Víctor Manuel Chinchilla; 78) Maclovía Romero López; 79) Jesús Mayen Gómez; 80) Reginaldo Quech Serech (fallecido); 81) José Facundo Vargas; 82) Julio César Flores Arias; 83) Carlos Alfredo Moreno; 84) Pedro Pérez y Pérez; 85) Adolfo Palencia Pineda; 86) Carlos Arturo Morales; 87) Mario Cornelio Mejicanos; 88) Carlota Amelia Girón de Bolaños; 89) Juan Ramón Salgueros Arellano; 90) Roberto Alfredo Leal Catalán; 91) Emilio de Jesús Llamas Rodas; 92) Arnoldo Noe Juárez de León; 93) José Domingo Armas Palencia (fallecido); 94) Arturo Juárez Barlovento; 95) Rogelio León Sosa (fallecido); 96) Abelardo López Ramírez; 97) Raúl Francisco Romero; 98) Álvaro Salomón Paniagua Juárez (fallecido); 99) Héctor de Jesús Esquivel; 100) Amabilia Espina de Rodríguez; 101) Fusbia Nely Vásquez; 102) Enrique Rolando López Castellanos; 103) Leopoldo Torres Girón; 104) Carlos Romeo Reyes Siliezar; 105) Hilda Aidé de León; 106) Silfida Lucila Salazar; 107) Carlos Enrique Alvarado Salazar (fallecido); 108) Elvia Rosalina García; 109) Héctor Arturo Aragón; 110) Zoila Josefina Fonseca; 111) Irma Estela Rojas de Monzón; 112) José Alberto Ortega Fernández; 113) María del Carmen Culebro; 114) Luis Alfonso Padilla; 115) Oscar Pérez Gonzáles; 116) Julio César Alburez Godoy; 117) Oscar Sagastume Morán; 118) Gloria Emilia Reynoso Farfán; 119) José

Fernando Solórzano; 120) César Augusto Castro Palomo; 121) Andrés Pérez López; 122) Eliseo Hernández Salgueros; 123) Oscar Pérez Gonzáles; 124) Telma Ruth Reyes Lara; 125) Simón Vásquez Gómez; 126) Aura Estela Leiva de Valladares; 127) Byron Pedro Arrivillaga; 128) César Humberto Méndez Recinos; 129) José Antonio Paz Yol; 130) Oscar Rene López Monzón; 131) José Isaías Figueroa; 132) Juanquin de León Barrios; 133) Moisés Ortiz Caal; 134) Ana María Ruiz Morales; 135) Claudia del Carmen Marroquín Lemus; 136) Rosa del Carmen de Noches; 137) Fidel Efraín Alay Najarro; 138) Juan Alberto Pérez Marroquín; 139) Miguel Enrique Oliva Estrada; 140) Sebastián Hernández López; 141) Mardoqueo Gómez Pichiya; 142) Aura Marina Gómez Quiñónez; 143) Beatriz Mena Klee; 144) Jorge Mario Arriola Maldonado; 145) Rufino Cordero Argueta; 146) Luis Alfredo Hernández García; 147) Edy Armando García Olmos; 148) Jorge Eduardo Samayoa Mendosa; 149) Álvaro Jeovany Chaman Pacay; 150) Ermelindo Rigoberto Molina; 151) José Rubén Rodríguez Cuyún; 152) Moisés Carias Corado; 153) Marco Tulio Letona Trapaga; 154) Mario Cresencio Cutz; 155) Rubén García López; 156) Blanca Estela Morales Pérez; 157) Rolando García Ichich; 158) Mirtala Amparo Enríquez de García; 159) María Elisa Del Rosario Moreira; 160) Víctor Manuel Herrarte Arroyo; 161) Lilian Patricia Cristiany Alvarado; 162) Julián Silverio Sontay Xiloj; 163) César Augusto Hernández Castillo; 164) Adilia Aracely; 165) Hidalgo Monzón; 166) Gilberto Tumax A.; 167) María Cristina Martínez Rodríguez; 168) Gerber Glaimiro; 169) Hernández Castillo; 170) Arturo Benedicto Morán; 171) Samuel Humberto Hernández Castillo; 172) José Elmar Herrera Castillo; 173) Celso Rolando Molina Ortiz; 174) Israel Adolfo Contreras Pineda (fallecido); 175) Eduardo Estrada Montufar (fallecido); 176) José Antonio Molina Padilla (fallecido); 177) Francisco Javier Corzo Quezada (fallecido); 178) Juan Raquel Lorenzana Castañeda (fallecido); y 179) José Vicente Rocha Cordón (fallecido).

12. Aducen los peticionarios que, en consecuencia, el 29 de septiembre de 1999, presentaron una demanda contra BANRURAL S.A., exigiendo el cumplimiento del pago de los aportes en conformidad con lo establecido en la legislación reglamentaria del fondo de pensiones y solicitando la intervención de la entidad bancaria. Dicha denuncia derivó en la sustanciación del proceso 359-99, radicado en el Juzgado Cuarto de Trabajo y Previsión Social.

13. Señalan que dentro del trámite del mencionado proceso se habrían consumado dilaciones en la sustanciación de ciertos actos procesales, como así también en el proceso en general. Por ejemplo, los peticionarios enfatizan el retardo ocasionado por el proceso del Recurso de Amparo 656-01 interpuesto por BANRURAL, cuya tramitación habría impedido la continuación en la sustanciación de la causa principal durante los 2 años y 8 meses que habría demandado su resolución. En análogo sentido, hacen referencia a las demoras que se habrían derivado a causa de la excepción por falta de personería interpuesta por el Gobierno Nacional al momento de ser incorporado como co-demandado. Alegan que las dilaciones habrían ocasionado que, al momento de interponer la petición ante la CIDH, habían transcurrido más de 6 años desde que se inició el proceso, sin que se hubiese producido un avance sustancial en la causa.

14. En vista de los hechos alegados, los peticionarios concluyen que el Estado habría incurrido en un retardo injustificado en la administración de justicia y que no sería posible agotar los recursos de jurisdicción interna. Al respecto, señalan que existiría un interés legal en dilatar el proceso laboral con el fin de evitar que los 179 ex trabajadores de BANDESA puedan gozar de su derecho a pensión. Dicho interés, al decir de los peticionarios, se manifestaría a través de conductas tales como la resolución de pretensiones judiciales en plazos no razonables o en el hecho que después de 6 años de la interposición de la demanda, estaba pendiente establecer los sujetos demandados. Sostienen que en el marco del aludido contexto, se tornaría imposible agotar los recursos de jurisdicción interna, por cuanto la interposición de cada uno de ellos siempre habría de terminar favoreciendo al Estado y generando un profundo desgaste en las presuntas víctimas, ya que cada recurso planteado supondría para ellas una prolongación temporal de la insatisfacción de sus necesidades básicas de salud y alimentación.

15. En razón de los hechos alegados, los peticionarios argumentan que el Estado es responsable de la violación de los artículos 4, 8, 17, 24 y 25 de la Convención en perjuicio de las 179 presuntas víctimas. Asimismo, señala que el Estado es responsable por la violación de los artículos XI, XVI, XVIII y XXIV de la Declaración Americana; de los artículos 9 y 17 del Protocolo de San Salvador; y del artículo 22 de la Declaración Universal.

B. El Estado

16. Por su parte, el Estado de Guatemala no controvierte los hechos alegados por los peticionarios, a la vez que reconoce un retardo en la administración de justicia.

17. En su comunicación, el Estado describe los diversos movimientos en los procesos sustanciados en el ámbito nacional. En tal sentido, informó que, el 14 de febrero de 2007, la titular del Juzgado Cuarto de Trabajo y Previsión Social –juzgado donde estaba siendo sustanciada la causa 359-99- se había excusado para continuar conociendo la causa. Asimismo, indicó el nuevo juzgado interviniente -Juzgado Quinto de Trabajo y Previsión Social de la Primera zona Económica- y señaló que dicha resolución aún se encontraba pendiente de ser comunicada a la Procuraduría General de la Nación^[2].

18. En relación con los actos procesales que los peticionarios identifican como dilatorios, el Estado sólo se refirió al Recurso de Amparo 656-01, informando sobre las etapas procesales durante su sustanciación y la adopción de las respectivas resoluciones.

19. Finalmente, el Estado concluye que se han interpuesto recursos judiciales y que no se ha favorecido su celeridad procesal, razón por la cual reconoce un retardo en la aplicación de justicia respecto de la situación denunciada, y manifiesta que no se opone a la admisibilidad del presente caso, al tiempo que deja constancia que ello no implica un pronunciamiento sobre la cuestión de fondo.

IV. ANÁLISIS DE ADMISIBILIDAD

A. Competencia *ratione personae*, *ratione temporis*, *ratione loci* y *ratione materiae* de la Comisión Interamericana

20. Los peticionarios se encuentran facultados por el artículo 44 de la Convención Americana para presentar denuncias ante la CIDH.

21. Los peticionarios presentan como presuntas víctimas a los 179 ex empleados de BANDESA que fueron individualizados en el párrafo 11 del presente informe. Nota la Comisión que todos ellos son personas naturales, respecto a quienes el Estado de Guatemala se comprometió a respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención Americana. Asimismo, respecto de las personas fallecidas, los peticionarios indican que presentan los respectivos reclamos a favor de ellos y en interés de sus familiares. Por lo tanto, la Comisión tiene competencia *ratione personae* para examinar la petición.

22. La Comisión tiene competencia *ratione loci* para conocer la petición, por cuanto en ella se alegan violaciones de derechos protegidos en la Convención Americana que habrían tenido lugar dentro del territorio de Guatemala, Estado Parte en dicho tratado. La Comisión tiene competencia *ratione temporis* por cuanto la obligación de respetar y garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana rige para el Estado de Guatemala desde el 25 de mayo de 1978, fecha en que depositó el instrumento de ratificación de la Convención. Finalmente, la Comisión tiene competencia *ratione materiae*, porque en la petición se denuncian posibles violaciones a derechos humanos protegidos por la Convención

Americana.

23. Respecto de las alegadas violaciones a derechos amparados en la Declaración Americana, la Comisión reitera que si bien la Declaración es una fuente de obligaciones internacionales^[3], toda vez que la Convención entró en vigor en un Estado, ésta y no la Declaración se convirtió en fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos^[4]. En el presente caso, existe una similitud de materia entre las normas de la Declaración Americana invocadas por los peticionarios y las normas contenidas en la Convención. Así, los derechos a la preservación de la salud y al bienestar (artículo XI), a la seguridad social (artículo XVI), a la justicia (artículo XVIII) y el derecho de petición (artículo XXIV) se encuentran subsumidos en varias disposiciones de la Convención. En consecuencia, el análisis de admisibilidad se desarrollará respecto de las normas de la Convención Americana.

24. Además, los peticionarios señalan como derechos vulnerados, aquellos consagrados en los artículos 9 y 17 del Protocolo de San Salvador. Al respecto, la Comisión reitera que el artículo 19.6 de dicho tratado consagra una cláusula limitada de competencia para que los órganos del Sistema Interamericano puedan conocer peticiones individuales relacionadas con los derechos consagrados en los artículos 8.a y 13. En consecuencia, la Comisión carece de competencia *ratione materiae* para pronunciarse, en el marco de una petición individual, sobre la posible violación de los artículos 9 y 17 del Protocolo de San Salvador. No obstante, y conforme ya lo ha mantenido esta Comisión, ello no impide a la CIDH analizar el derecho a la seguridad social a la luz del artículo 26 de la Convención Americana y tomarlo en cuenta a efectos de interpretar otros instrumentos regionales pertinentes^[5].

25. Finalmente, en lo que respecta a una presunta violación a la Declaración Universal, la CIDH observa que no se trata de un instrumento aprobado en el ámbito regional del Sistema Interamericano, sin perjuicio de que pueda ser utilizada como fuente de interpretación^[6].

B. Requisitos de admisibilidad de la petición

1. Agotamiento de los recursos internos

26. El artículo 46.1.a de la Convención Americana dispone que, para que sea admisible una denuncia presentada ante la Comisión Interamericana de conformidad con el artículo 44 de la Convención, es necesario que se hayan intentado y agotado los recursos internos conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Este requisito tiene como objeto permitir que las autoridades nacionales conozcan sobre la supuesta violación de un derecho protegido y, de ser apropiado, la solucionen antes de que sea conocida por una instancia internacional.

27. El artículo 46.2 de la Convención prevé que el requisito de previo agotamiento de los recursos internos no resulta aplicable cuando: a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos a la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y c) haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

28. En el presente caso, los peticionarios aducen la viabilidad de la aplicación de la excepción a la regla del agotamiento de los recursos de jurisdicción interna consagrada en el artículo 46.2.c., por cuanto al momento de presentar la petición ante la CIDH habían

transcurrido más de 6 años desde que la demanda fue interpuesta ante la jurisdicción doméstica y aún estaba pendiente la determinación de los sujetos demandados. Por su parte, el Estado reconoce el retardo en la administración de justicia.

29. De la información obrante en el expediente y las alegaciones de las partes, la CIDH observa que el 29 de septiembre de 1999 los peticionarios interpusieron una demanda laboral ordinaria contra BANRURAL, radicada ante el Juzgado Cuarto de Trabajo y Previsión Social con el número 359-99.

30. De acuerdo a la información aportada por los peticionarios, el 31 de marzo de 2000 la parte demandada (BANRURAL) interpuso una cuestión de competencia, siendo rechazada el 26 de julio de 2000 por el Juzgado Cuarto de Trabajo y Previsión Social. El 27 de marzo de 2001 la Sala Primera de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social habría confirmado la resolución del Juzgado Cuarto de Trabajo y Previsión Social que declaró sin lugar la cuestión de competencia interpuesta por la demandada. Posteriormente, la demandada planteó ante el Tribunal de Conflictos de Jurisdicción un conflicto de jurisdicción, que fue declarado sin lugar el 19 de octubre de 2001. Respecto de esta última resolución, la demandada interpuso un recurso de amparo (656-2001) en el mes de noviembre de 2001 ante la Cámara de Amparo y Antejuicio de la Corte Suprema de Justicia. El recurso de amparo fue declarado sin lugar el 16 de octubre de 2003. La Corte de Constitucionalidad confirmó la denegación del amparo en forma definitiva el 13 de julio de 2004. Finalmente, el expediente regresó al Juzgado Cuarto de Trabajo y Previsión Social el 29 de marzo de 2005. Se observa que durante el trámite del recurso de amparo -3 años y 4 meses-, el proceso laboral 359-99 estuvo paralizado.

31. Además, la CIDH observa que la sustanciación del proceso principal fue nuevamente suspendida -por un plazo de 6 meses- en el 2005, en virtud de las excepciones de falta de personalidad para ser demandado y falta de personería interpuestas por el Estado de Guatemala luego de haber sido co-demandado en el proceso N° 359-99. En particular, observa la CIDH que, de acuerdo a la información aportada por los peticionarios, el 27 de julio de 2005 se incluyó como co-demandado en la causa 359-99 al Gobierno de Guatemala. Ante esto, el 7 de octubre de 2005 el Estado interpuso excepciones ante el Juzgado Cuarto de Trabajo y Previsión Social, quien las declaró sin lugar mediante auto de 11 de octubre de 2005; contra dicha resolución se interpuso recurso de apelación, que luego de ser concedido por el referido tribunal, pasó a conocimiento de la Sala Primera de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, bajo el número de expediente 37-2006. Mediante resolución de 10 de abril de 2006, la indicada Sala declaró admisible la primera excepción interpuesta por el Estado y estableció como cuestión previa para continuar el proceso, la identificación de los sujetos procesales demandados en la causa.

32. Habiendo transcurrido más de 10 años desde la interposición de la demanda laboral ante el fuero interno, no se ha recibido información que indique algún avance sustantivo en el proceso. La CIDH observa que, a la fecha del presente, informe el accionar de los tribunales de justicia guatemaltecos se ha limitado a resolver cuestiones accesorias, como la determinación de la competencia del tribunal interviniente o la identificación de los sujetos demandados en la causa, esto último aún pendiente de establecer

33. La CIDH, en anteriores oportunidades, ha considerado como elementos susceptibles de ser analizados a efectos de determinar la existencia de un retardo injustificado en la administración de justicia, *inter alia*, los recursos interpuestos por el Estado y la demora de las autoridades judiciales en la resolución de recursos que generen el estancamiento del proceso por lapsos prolongados^[7]. En las circunstancias del presente caso, la Comisión observa que el plazo de 10 años que lleva abierto el proceso 359-99, sin que se haya resuelto o definido la situación de los derechos de las presuntas víctimas constituye una demora

injustificada en los términos del artículo 46.2.c. de la Convención Americana.

34. Finalmente, cabe señalar que la invocación de las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos previstas en el artículo 46.2 de la Convención se encuentra estrechamente ligada a la determinación de posibles violaciones a ciertos derechos allí consagrados. Sin embargo, el artículo 46.2, por su naturaleza y objeto, es una norma con contenido autónomo, *vis á vis* las normas sustantivas de la Convención. Por lo tanto, la determinación de si las excepciones a la regla del agotamiento de los recursos internos previstas en dicha norma resultan aplicables al caso en cuestión 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. Cabe aclarar que las causas y los efectos que han impedido el agotamiento de los recursos internos en el presente caso serán analizados, en lo pertinente, en el informe que adopte la Comisión sobre el fondo de la controversia, a fin de constatar si efectivamente configuran violaciones a la Convención Americana.

2. Plazo para la presentación de la petición

35. Conforme a lo dispuesto en el artículo 46.1.b de la Convención para que una petición pueda ser admitida, debe presentarse dentro del plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que la parte denunciante fue notificada de la decisión definitiva dictada a nivel nacional. Sin embargo, en virtud del artículo 32.2 del Reglamento de la CIDH, en aquellos casos en los cuales resulten aplicables las excepciones al requisito del previo agotamiento de los recursos internos, la petición deberá presentarse dentro de un plazo razonable, a criterio de la Comisión. A tal efecto, la Comisión debe considerar la fecha en que haya ocurrido la presunta violación de los derechos y las circunstancias de cada caso^[8].

36. En el reclamo bajo análisis, la CIDH ha establecido la aplicación de las excepciones al agotamiento de los recursos internos conforme al artículo 46.2.c de la Convención Americana. Teniendo en cuenta la fecha en que habrían sucedido los hechos denunciados y la demora en la que, *prima facie*, habría incurrido el proceso laboral desarrollado en la jurisdicción doméstica, cuyos efectos -en términos de la alegada falta en la administración de justicia- se extenderían hasta el presente, la Comisión considera que la petición, recibida el 11 de diciembre de 2006, fue presentada dentro de un plazo razonable, y por tanto se encuentra cumplido el requisito establecido en el artículo 46.1.b de la Convención.

3. Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacionales

37. A los efectos de declarar admisible una petición, la Convención exige en su artículo 46.1.c, que la materia de la misma no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional y, en su artículo 47.d, que no reproduzca el contenido de una petición ya examinada por éste u otro organismo internacional. En el caso *sub examine*, la Comisión observa que las partes no han alegado la existencia de ninguna de estas causales de inadmisibilidad y que tampoco se deducen del expediente de la causa. Por lo tanto, la CIDH considera satisfechos los requisitos establecidos en los artículos 46.1.c y 47.d de la Convención.

4. Caracterización de los hechos alegados

38. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados, de ser probados, 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) del mismo artículo.

El criterio de evaluación de esos requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición; la Comisión debe realizar una evaluación *prima facie* para determinar si la petición establece el fundamento de la violación, posible o potencial, de un derecho garantizado por la Convención, pero no para establecer la existencia de una violación de derechos. Esta determinación constituye un análisis primario, que no implica prejuzgar sobre el fundamento del asunto.

39. En el presente caso, los peticionarios alegan la responsabilidad del Estado por haber permitido, a través del proceder dilatorio de su aparato de administración de justicia, la supresión del sistema de seguridad social que había sido instaurado a favor de los empleados de BANDESA. Por su parte, el Estado aceptó la admisibilidad de la denuncia, sin aceptar necesariamente las pretensiones sobre el fondo.

40. La Comisión observa que, de acreditarse la inobservancia del derecho de las presuntas víctimas a ser oídas en un tiempo razonable por las autoridades competentes, cuya consecuencia habría sido la denegación de protección judicial, dichas alegaciones podrían caracterizar una presunta violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

41. Adicionalmente, en aplicación del principio *iura novit curia*, la CIDH considera que, de ser probados los hechos, podrían caracterizar una presunta violación al artículo 21 de la Convención, por cuanto la existencia de retenciones aplicadas a los salarios de los trabajadores permite, como ya lo ha sostenido esta Comisión, evaluar los efectos patrimoniales del régimen pensional, en el marco del derecho a la propiedad privada^[9]. En el caso en particular, las retenciones del 3% aplicadas a los salarios mensuales de las presuntas víctimas, y la alegada desaparición del respectivo sistema de seguridad social, sin haber percibido contraprestación ni devolución de los montos aportados, podrían caracterizar, de ser probados, una violación a dicho artículo.

42. Además, en aplicación del principio *iura novit curia*, la CIDH observa que los hechos descritos por los peticionarios podrían caracterizar una presunta violación al artículo 26 de la Convención Americana, por cuanto el derecho a la pensión, como parte integrante del derecho a la seguridad social, se encuentra dentro del alcance del referido artículo^[10]. En este orden de ideas, la Comisión observa que las acciones u omisiones de diversos órganos estatales podrían haber tenido como resultado una reducción sustantiva en el goce de su derecho a la seguridad social, o incluso la eliminación del sistema de pensiones del cual las presuntas víctimas eran beneficiarias. En consecuencia, y sin prejuzgar sobre este asunto, la CIDH considera pertinente incorporar el artículo 26 de la Convención Americana en el análisis de fondo del presente caso.

43. Por otra parte, la CIDH considera que, de los hechos descritos y de la información aportada por las partes, no se obtienen elementos suficientes que permitan caracterizar presuntas violaciones al derecho a la vida y a la protección de la familia, como así tampoco al derecho de igualdad ante la ley, disposiciones consagradas respectivamente en los artículos 4, 17 y 24 de la Convención Americana.

44. Por lo anterior, la Comisión analizará, en la etapa de fondo, si existe una posible violación de los artículos 8 y 25 en relación con el artículo 1.1, contemplados en la Convención Americana, en perjuicio de las 179 presuntas víctimas. Además, en aplicación del principio *iura novit curia* la Comisión analizará si existe una posible violación de los artículos 21 y 26 de la Convención en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento. Por lo tanto, la Comisión considera satisfechos los requisitos establecidos en el artículo 47.b y c de la Convención Americana.

V. CONCLUSIÓN

45. La Comisión concluye que tiene competencia para conocer la denuncia presentada por los peticionarios y que la petición es admisible, de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Convención, por la presunta violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 del mismo Convenio. Además, por aplicación del principio *iura novit curia* la Comisión analizará en la etapa del fondo la posible violación de los artículos 21 y 26 de la Convención en relación con el artículo 1.1 del mencionado instrumento.

46. La Comisión decide declarar inadmisibles la presente petición en cuanto se refiere a presuntas violaciones de los artículos 4, 17 y 24 de la Convención Americana; los artículos XI, XVI, XVIII y XXIV de la Declaración Americana; y los artículos 9 y 17 del Protocolo de San Salvador.

47. En virtud de los argumentos de hecho y de derecho antes expuestos, y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS,

DECIDE:

1. Declarar admisible la presente petición respecto a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana en conexión con el artículo 1.1 del mismo Convenio. Además, por aplicación del principio *iura novit curia* la Comisión analizará en la etapa del fondo la posible violación de los artículos 21 y 26 de la Convención en relación con el artículo 1.1 del mencionado instrumento.

2. Declarar inadmisibles la presente petición en cuanto se refiere a presuntas violaciones de los artículos 4, 17 y 24 de la Convención Americana; los artículos XI, XVI, XVIII y XXIV de la Declaración Americana; y los artículos 9 y 17 del Protocolo de San Salvador.

3. Transmitir el presente informe a los peticionarios y al Estado.

4. Continuar con su análisis de los méritos del caso.

5. Publicar el presente informe e incluirlo en el Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 29 días del mes de octubre de 2009. (Firmado): Víctor E. Abramovich, Primer Vicepresidente; Felipe González, Segundo Vicepresidente; Paulo Sérgio Pinheiro y Paolo G. Carozza, Miembros de la Comisión.

[1] Asimismo, la CIDH recibió una multiplicidad de comunicaciones remitidas por las presuntas víctimas solicitando el pronunciamiento de la Comisión. Dichas comunicaciones fueron debidamente trasladadas al Estado.

[2] Situación al 19 de junio de 2007, fecha en que el Estado remitió sus observaciones.

[3] CIDH, Informe N° 38/09 (Admisibilidad y Fondo) Caso 12.670, Asociación Nacional de ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras, Perú, 27 de marzo de 2009, párrafo 68; Corte I.D.H., *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párrafos 43 - 46.

[4] CIDH, Informe N° 03/01 (Admisibilidad) Caso 11.670, *Amilcar Menéndez, Juan Manuel Caride Y Otros (Sistema Previsional)*, Argentina, 19 de enero de 2001, párrafos 41 y ss.

[5] CIDH, Informe N° 38/09 (Admisibilidad y Fondo) Caso 12.670, Asociación Nacional de ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras, Perú, 27 de marzo de 2009, párrafo 69.

[6] CIDH, Informe N° 38/09 (Admisibilidad y Fondo) Caso 12.670, Asociación Nacional de ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras, Perú, 27 de marzo de 2009, párrafo 70.

[7] CIDH, Informe N° 21/09 (Admisibilidad) Peticiones 965-98, 638-03 y 1044-04 acumuladas, Asociación Nacional de cesantes y jubilados de la SUNAT, Perú, 19 de marzo de 2009, párrafo 65.

[8] CIDH, Informe N° 15/09 (Admisibilidad) Petición 1-06, Masacre y Desplazamiento Forzado de los Montes de María, Colombia, 19 de marzo de 2009, párrafo 62.

[9] CIDH, Informe N° 38/09 (Admisibilidad y Fondo) Caso 12.670, Asociación Nacional de ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras, Perú, 27 de marzo de 2009, párrafo 103.

[10] CIDH, Informe N° 38/09 (Admisibilidad y Fondo) Caso 12.670, Asociación Nacional de ex servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras, Perú, 27 de marzo de 2009, párrafo 130.