

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 181
25 julio 2022
Original: español

INFORME No. 178/22
PETICIÓN 1628-12
INFORME DE INADMISIBILIDAD

FUNCIONARIOS DE LA EMPRESA PÚBLICA
DE HIDROCARBUROS DEL ECUADOR
ECUADOR

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 25 de julio de 2022.

Citar como: CIDH, Informe No. 178/22. Petición 1628-12. Inadmisibilidad. Funcionarios de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador. Ecuador. 25 de julio de 2022.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Javier del Pozo y Pier Pigozzi
Presunta víctima:	Funcionarios de la Empresa Pública de Hidrocarburos ¹
Estado denunciado:	Ecuador
Derechos invocados:	Artículos 8 (garantías judiciales), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 16 (libertad de asociación) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ²

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH³

Presentación de la petición:	10 de septiembre de 2012
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	28 de octubre de 2016
Notificación de la petición al Estado:	19 de septiembre de 2017
Primera respuesta del Estado:	22 de enero de 2018 y 1 de febrero de 2019
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	1 de octubre de 2020

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito de instrumento de ratificación realizado el 21 de octubre 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:	Ninguno
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, el 1 de febrero de 2012
Presentación dentro de plazo:	No

V. HECHOS ALEGADOS

1. La parte peticionaria denuncia que la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (en adelante, "Petroecuador") despidió de manera masiva e irregular a las presuntas víctimas, violando sus derechos a la estabilidad laboral, libertad sindical y garantías judiciales. Agrega que a pesar de contar con un fallo judicial que ordena la reincorporación de estas personas, el mismo no ha sido cumplido adecuadamente.

2. Sostiene que el 14 de septiembre de 2010 el Secretario Nacional de Transparencia de Gestión envió un oficio al Gerente General de Petroecuador, notificando que, conforme a una investigación, un grupo de servidores de tal compañía pública, entre quienes se encontraban las presuntas víctimas, "*presumiblemente, violentando, la reglamentación interna (sic) mantienen un conflicto jurídico de intereses con la empresa en la que*

¹ En el anexo 1 se precisan las ciento veinte presuntas víctimas identificadas por los peticionarios.

² En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

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

sirven, pues, [...], tales servidores presuntamente son titulares de acciones en la Empresa Gasolinas y Petróleos S.A GASPETA”.

3. Cuatro días después de emitido este informe, el entonces Presidente de la República se habría pronunciado condenando públicamente a las presuntas víctimas, sin que hubieran tenido tiempo para presentar pruebas o alegatos ante una autoridad competente. Ante ello, aduce la parte peticionaria que el Gerente General de Petroecuador presentó ante los inspectores de trabajo las solicitudes de visto bueno para los seiscientos veintidós trabajadores relacionados con el informe del Secretario Nacional de Transparencia de Gestión, entre quienes se encontraban las ciento veinte presunta víctimas.

4. Entre octubre y diciembre de 2010, tales pedidos de visto bueno habrían sido resueltos de forma sumaria, mediante resoluciones idénticas en casi todos los casos, presentando un formato preestablecido respecto de los antecedentes, hechos y fundamentos de derecho, sin presuntamente evaluar la situación y derechos individuales de cada uno de los trabajadores. En ese sentido, se argumenta que los procedimientos de visto bueno violaron los derechos a la libertad sindical, al principio de legalidad y el derecho a ser oído.

5. Frente a tal situación, alega que el 7 de octubre de 2010 las presuntas víctimas interpusieron una acción de protección y solicitaron medidas cautelares contra el accionar de Petroecuador y de los inspectores de trabajo, denunciando la violación de sus derechos. En virtud de ello, el 8 de octubre de 2010 el Juez Segundo de Garantías Penales de Esmeralda concedió las medidas cautelares y ordenó tanto la suspensión de los procedimientos de visto bueno que se tramitaban en contra de algunas de las presuntas víctimas, y también que se dejaran sin efecto los despidos que ya habían sido adoptados. Posteriormente, el 20 de octubre de 2011, dicho órgano judicial declaró fundada la acción de protección propuesta, ordenando el reintegro de las presuntas víctimas a sus puestos de trabajo y el reconocimiento de todos los derechos laborales y sociales.

6. El 25 de octubre de 2011 el Delegado del Procurador del Estado apeló esta última decisión. Sin embargo, el 1 de febrero de 2012 la Corte Provincial de Esmeraldas ratificó en parte la demanda, confirmando únicamente el reintegro de las presuntas víctimas, dada la naturaleza del recurso constitucional de protección. La parte peticionaria señala que esta decisión quedó ejecutoriada el 6 de febrero de 2012; y que si bien el Delegado del Procurador del Estado presentó una acción extraordinaria de protección contra aquella resolución, la Corte Constitucional inadmitió este recurso.

7. A pesar de ello, la parte peticionaria sostiene que Petroecuador no ha acatado dichas decisiones de manera adecuada. Sostiene que si bien el Estado ha aportado información sobreviniente que evidencia el reintegro de las presuntas víctimas, se debe considerar las circunstancias particulares en las cuales se produjo tal retorno. Aduce que Petroecuador impuso condiciones de reintegro que afectaron los derechos de los trabajadores, además de limitar su derecho a percibir remuneraciones que no les fueron canceladas durante el tiempo que ilegalmente fueron desvinculados de sus labores. Además, arguye que algunas presuntas víctimas fueron despedidas intempestivamente al poco tiempo de haber sido reincorporadas. En razón a ello, la parte peticionaria considera que subsisten los elementos que fundamentan la presente petición.

8. Finalmente, respecto al agotamiento de los recursos internos, aduce que al tratarse de un despido masivo de 628 trabajadores de Petroecuador, no correspondía utilizar la vía laboral ordinaria, sino la acción de protección, a efectos de tutelar de manera urgente e inmediata los derechos humanos de las presuntas víctimas. Asimismo, detalla que el gobierno de aquella época mantuvo una política de despidos masivos en el sector público y de injerencia en el Poder Judicial, creando un clima adverso para que las reclamaciones de las víctimas sean consideradas de manera objetiva e imparcial. Alega que, debido a tal contexto, la presentación de una acción de incumplimiento para lograr la ejecución del fallo que ordenaba la restitución de las presuntas víctimas no resultaba posible, toda vez que la Corte Constitucional no era un organismo imparcial e independiente. En consecuencia, solicita que se aplique alguna de las excepciones establecidas en el artículo 46.2 de la Convención Americana, toda vez que no existen recursos adecuados y efectivos en Ecuador.

9. El Estado, por su parte, replica que existe una falta de agotamiento de la jurisdicción interna. Indica que conforme al artículo 183 del Código de Trabajo las resoluciones de visto bueno emitidas por el inspector de trabajo pueden ser impugnadas a través de la vía judicial ante los jueces de trabajo. Tal recurso

tiene como fin dejar sin efecto tales decisiones, a efectos de que se configure la figura de despido intempestivo y se ordenen las indemnizaciones pertinentes a favor del trabajador. A pesar de ello, aduce que solamente cuatro presuntas víctimas interpusieron la demanda respectiva, aunque posteriormente desistieron de esta.

10. Agrega que si bien, paralelamente, cuarenta y una presuntas víctimas presentaron demandas de impugnación a ante a jurisdicción contenciosa administrativa, los jueces de dicha materia carecen de competencia para sustanciar dichas causas, la que les corresponde a los jueces laborales. Sin perjuicio de ello, detalla que las presuntas víctimas que iniciaron tales procesos en sede contenciosa administrativa terminaron desistiendo o abandonando dicha vía. En consecuencia, sostiene Ecuador que ninguna de las ciento veinte presuntas víctimas agotó el recurso judicial por la vía laboral para impugnar la resolución de visto bueno, por lo que no se cumple el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

11. Al margen de las citadas consideraciones, el Estado reconoce que un grupo de presuntas víctimas solicitaron medidas cautelares y presentaron una acción de protección, logrando una decisión parcialmente favorable en segunda instancia. No obstante, resalta que diez presuntas víctimas –sin identificar los nombres– no propusieron tal recurso o desistieron del mismo, por lo que no agotaron dicha vía. En consecuencia, arguye que respecto a tal grupo de personas no se cumple, con mayor razón, el artículo 46.1.a) de la Convención. Asimismo, detalla que el grupo restante de presuntas víctimas no interpuso una acción extraordinaria de protección para cuestionar el fallo parcialmente a su favor, a efectos que también se les pague las remuneraciones dejadas de percibir. Indica que si bien tal recurso no puede considerarse, por su naturaleza, parte de un proceso en sí o un mecanismo de impugnación, sí era efectivo para verificar la alegada vulneración de derechos constitucionales o debido proceso en la sentencia constitucional dictada. En sentido similar, arguye que dichas personas tampoco iniciaron procesos de ejecución o de incumplimiento de sentencia ante la presunta negativa de Petroecuador de acatar el fallo. Por ende, el Estado considera que también respecto a este conjunto de presuntas víctimas se configura una falta de agotamiento de las vías internas.

12. Finalmente, el Estado ecuatoriano aduce que los hechos denunciados no caracterizan violaciones de derechos humanos que le sean atribuibles. Detalla que, con posterioridad a la presentación de la petición ante la CIDH, Petroecuador procedió a realizar el reintegro de ciento tres trabajadores cesados, entre noviembre y diciembre de 2012. En consecuencia, que la problemática planteada por los denunciados ya habría sido solucionada en el ámbito interno, por lo que no se requiere la activación del mecanismo de peticiones y casos del sistema interamericano, en atención al principio de complementariedad. Además, arguye que si bien la parte peticionaria denuncia que algunas presuntas víctimas fueron posteriormente despedidas nuevamente, tales acontecimientos escapan al marco fáctico presentado en la petición y requieren un análisis independiente. Por tales razones, solicita que la petición sea declarada inadmisibles con fundamento en el artículo 47(b) de la Convención Americana.

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

13. La Comisión reitera que el requisito de agotamiento de los recursos internos no implica que las presuntas víctimas tengan la obligación de agotar todos los recursos posibles a su disposición. En este sentido, la CIDH ha mantenido que *“si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida”*⁴. En tal sentido, observa que las instancias judiciales que conocieron la acción de protección presentada por la representación de las presuntas víctimas afirmaron su competencia para analizar la controversia planteada; declararon cumplidos los requisitos de procedencia de la acción; y entraron a resolver en el fondo.

14. Asimismo, si bien el Estado plantea que se debió utilizar posteriormente una acción extraordinaria de protección, la CIDH observa que tal vía judicial es de carácter extraordinario; y, por ende, su uso no resultaba obligatorio en el presente caso para dar por acreditado el agotamiento de la jurisdicción

⁴ CIDH, Informe No. 70/04, Petición 667/01, Admisibilidad, Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros, Jubilados de la empresa venezolana de aviación VIASA. Venezuela, 15 de octubre de 2004, párr. 52.

interna⁵. En base a ello, la Comisión concluye que en el presente caso la presunta víctima agotó los recursos adecuados para hacer valer sus derechos, logrando una decisión definitiva el 1 de febrero de 2012, la misma que quedó ejecutoriada el 6 de julio de 2012.

15. A pesar de ello, la CIDH nota que la parte peticionaria interpuso la presente petición el 10 de septiembre de 2012, cerca de siete meses después de emitida la decisión que agotó la jurisdicción interna. Sin que exista suficiente claridad respecto del cumplimiento del requisito del plazo de presentación. Además, la Comisión observa que la parte peticionaria no sustentado –ni la Comisión lo advierte– por qué sería procedente alguna de las excepciones al agotamiento de los recursos internos y al plazo regulado en el artículo 46.1.b) de la Convención Americana; tomando en cuenta que las presuntas víctimas obtuvieron un pronunciamiento favorable a sus pretensiones que, como se detallará en el análisis de caracterización, fue cumplido por Petroecuador el mismo año en que se emitió la sentencia. En consecuencia, la CIDH concluye que la parte peticionaria no presentó dentro del plazo convencional la presente petición y, por ende, no se cumple el requisito establecido en el artículo 46.1.b) de la Convención Americana.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

16. En el presente caso, la Comisión observa de la información aportada por ambas partes que el reclamo fundamental de las presuntas víctimas planteadas en la presente petición fue objeto de una decisión judicial adoptada en el ámbito interno que les fue favorable; luego Petroecuador, en cumplimiento de los dispuesto por los tribunales internos, repuso a ciento tres presuntas víctimas en sus puestos de trabajo. Al respecto, la parte peticionaria no controvierte dicha información ni tampoco cuestiona que existan personas que, a la fecha, no hayan sido repuestas en sus puestos de trabajo.

17. En esa línea, si bien la parte peticionaria alega que posteriormente algunas personas fueron nuevamente despedidas de sus puestos de trabajo o que no habrían sido reincorporadas con todos los derechos que les asistirían, la CIDH no cuenta con información detallada acerca de la situación individualizada de lo ocurrido a estas personas, ni del cumplimiento del requisito del agotamiento de los recursos internos respecto de sus eventuales reclamos, por lo que tales hechos escapan del marco de análisis realizado en el presente informe.

18. En conclusión, la Comisión Interamericana considera que en lo fundamental no subsiste el objeto de la presente petición; y que esta resulta inadmisibles en los términos del artículo 47 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar inadmisibles la presente petición; y
2. Notificar a las partes la presente decisión; 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 25 días del mes de julio de 2022. (Firmado): Julissa Mantilla Falcón, Presidenta; Stuardo Ralón Orellana, Primer Vicepresidente; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño y Joel Hernández, miembros de la Comisión.

⁵ CIDH, Informe No. 161/17, Petición 29-07. Admisibilidad. Andy Williams Garcés Suárez y familia. Perú. 30 de noviembre de 2017, párr. 12

Anexo 1

Listado de presuntas víctimas

1. Ramón Giovanni Alava García
2. Byron Alberto Anda Darquea
3. Lely Danny Arizala Angulo
4. Tito Napoleón Ávila Cruz
5. Ángel Anibal Báez Jaime
6. José María Barrera Ortiz
7. Manuel Elicio Barrezueta Solorzano
8. Jaime Eduardo Bejarano Montaña
9. Jorge Eduardo Benavidez Yazan
10. Luis Enrique Benitez Játiva
11. Julián Virgilio Bermeo Hidalgo
12. Iván Patricio Boada Gámez
13. Mario René Bohorquez Valencia
14. Fernando Enrique Brito Flores
15. Patricia De Lourdes Burbano Jarrín
16. Juan Francisco Cabeza Valdez
17. Carlos Eduardo Cadena Astudillo
18. Luis Alberto Calero Nuñez
19. Sandra del Cisne Carpio Becerra
20. José Bienvenido Castillo Vera
21. Iván Enrique Cedeño Manzaba
22. Ángel Vicente Celi Torres
23. Servio Hugo Chamba Guerrero
24. Olga Vicenta Chamba Revilla
25. Wilson Vicente Cherre Rúa
26. Carlos De Jesús Constante Proaño
27. Fausto Leonidas Corrales Moran
28. Guido Alberto Cruz Bailón
29. Neupton Vitelio Delgado Moreno
30. José Luis Duran Pinos
31. Enma Luisa Echeverría Ortiz
32. Armando Santo Estupiñán Panezo
33. Jofre Eleuterio Flor Carvache
34. Mirian Silvana Gallardo Tana
35. Carlos Aníbal García Andrade
36. Amada del Carmen García Bravo
37. Luis Aurelio Gonzales Gavilanes
38. José Bairon González Paredes
39. Juan Francisco Guayta Ronquillo
40. Gustavo Patricio Guerrón
41. Miguel Nicacio Herrera Torres
42. Jorge Nolberto Hoyos Raad
43. Tonny Alberto Hurtado Veliz
44. Carlos Abel Jaramillo Márquez
45. Juan Agustín Jiménez Granda
46. José Homero Macías Cedeño
47. Aurelio Augusto Martínez Muñoz
48. José Fernando Medida Valle
49. Luis Dagoberto Mendoza Velasco
50. Jorge Alfredo Montaña Rosero
51. Guido Fernando Morales Llerena

52. Elita Lisandi Moreira Marcillo
53. Gilberto Monserrate Moyas Macías
54. Ángel Iván Narvaez Gomez
55. Franklin Edmundo Navarreta Villacres
56. Pablo Vinicio Núñez Tubon
57. Fabrizio Martín Javier Obando Gonzáles
58. Wilson Mario Ocaña López
59. Carlos Manuel Ordoñez Chamba
60. Ana Belén Ortiz Mena
61. Marcelo Edmundo Ortiz Pérez
62. Fausto Fernando Parra Villagómez
63. Jonny Marcelo Peñaherrera Flor
64. Daniel Previstero Perez Guerrero
65. Iván Marcelo Pontón Guillén
66. Carlos Guillermo Portez Montenegro
67. Alba Melina Quezada Rodríguez
68. Julio Eduardo Quintana Moreno
69. Carmen Alicia Quinteros Paredes
70. Galo Hernán Ramón Vera
71. Nicolás Omar Rea Arias
72. Fredy Ofre Reascos Hurtado
73. John Willian Reyes Marín
74. Bolívar Augusto Rodríguez Bustos
75. Humberto Ruisdael Rodríguez Cevallos
76. Walter Olando Rodríguez Sanmiguel
77. Pepe Enrique Roldan Sarango
78. Borys Camilo Rosales Cedeño
79. Zaida María Rueda Villalba
80. Genero Isaías Ruiz Constante
81. Cristobal Alfonso Saá Álvarez
82. Francisco Miguel Salazar Núñez
83. Nestor Gonzálo Salazar Villacís
84. Eva Eufemia Sánchez Cherres
85. Abdón Justiniano Solis Culter
86. María Inés Tapia Barrera
87. José Rodrigo Tapia Valverde
88. Gustavo Fernando Tello Velastegui
89. Ángel Mecías Tobar Otañez
90. Ninfa Esmeralda Tuarez Tenorio
91. Xavier Roberto Valencia Oyarvide
92. Adrian Varela Ayala
93. Pedro Oswaldo Veliz Betancourt
94. Segundo Miguel Viera Vásquez
95. Celso Iván Villareal Coral
96. Marcelo Patricio Villegas Luzcando
97. Carmen Bolivia Zapata Barzallo
98. José Ernesto Zurita Delgado
99. Ángel Patricio Aulestia Vallejo
100. José Gerardo Aviles Aguilera
101. Edgar Enrique Badillo Vinuesa
102. Narcisa Verónica Guevara Farias
103. Marco Antonio Iza Orquera
104. Cecilia Beatriz Loaiza Riofrío
105. María Alcira del Rosario Ludeña Zambrano
106. Segundo Asisclo Mariño Toledo

107. Carmen Paladines Reyes
108. Marco Antonio Perez Davila
109. José Segundo Quimbo Cotacachi
110. Lourdes Irene Rivera Balarezo
111. Mónica Patricia Jaramillo Romero
112. Jaime Patricio Estrella Albán
113. Guido Marcelo Palacios Vega
114. Alex Napoleón Tirado Ramírez
115. Edgar Anibal Ruiz Armas
116. Luis Fernando Sánchez Gallardo
117. Lucio Eduardo Antonio Sosa Hidalgo
118. María del Pilar Astudillo Samaniego
119. María Augusta Carrera Dávalos
120. María del Carmen Rosas Hidalgo