

INFORME No. 42/14
CASO 12.453
FONDO
OLGA YOLANDA MALDONADO ORDOÑEZ
GUATEMALA
17 DE JULIO DE 2014

ÍNDICE

I.	RESUMEN	2
II.	TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN	2
III.	POSICIÓN DE LAS PARTES	3
	A. Posición de los peticionarios	3
	B. Posición del Estado	4
IV.	ANÁLISIS SOBRE EL FONDO.....	6
	A. Hechos probados.....	6
	1. Sobre Olga Maldonado Ordóñez y la separación de su cargo	6
	2. Recursos presentados y respuesta otorgada a nivel interno.....	9
	B. Análisis de derecho	14
	1. Derechos a las garantías judiciales, principio de legalidad y protección judicial (Artículos 8, 9 y 25 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana)	14
V.	CONCLUSIONES.....	23
VI.	RECOMENDACIONES	24

INFORME No. 42/14
CASO 12.453
FONDO
OLGA YOLANDA MALDONADO ORDOÑEZ
GUATEMALA
17 DE JULIO DE 2014

I. RESUMEN

1. El 15 de julio de 2002 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una petición presentada por Olga Yolanda Maldonado Ordóñez y los abogados Alejandro Sánchez y Jorge Raúl Rodríguez Ovalle (en adelante “los peticionarios”) en la cual se alega la responsabilidad del Estado de Guatemala (en adelante “el Estado” o “el Estado guatemalteco”) por la violación de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial de Olga Yolanda Maldonado Ordóñez tras su despido de los cargos de educadora y auxiliar de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos.

2. Según los peticionarios la señora Maldonado fue despedida por el Procurador de los Derechos Humanos con base en una acusación de carácter familiar que no fue denunciada ni investigada judicialmente. Señalaron que Olga Maldonado cuestionó su despido a través del recurso judicial establecido en el Reglamento de Personal de la Oficina del Procurador, que consiste en la apelación del acto de despido ante la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social. Indicaron que dicho órgano declaró que no tenía competencia para conocer el asunto fundamentando su decisión en una interpretación contraria a lo establecido en la Constitución, lo cual, en consideración de los peticionarios, le restringió a la señora Maldonado su derecho de acceso a la justicia. Agregaron que presentaron una acción de inconstitucionalidad “en caso concreto” a fin de que la Corte de Constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia ordenara a la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social la admisión del recurso de la señora Maldonado. Sostuvieron que la Corte de Constitucionalidad declaró improcedente su recurso pues sostuvo que la apelación ante la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social no era el mecanismo adecuado para cuestionar su despido, sin indicar la vía a la cual debía acudir. De esta forma, los peticionarios señalaron que la señora Maldonado quedó en situación de desprotección.

3. Por su parte, el Estado controvertió los hechos alegados por los peticionarios. A lo largo del trámite de fondo ante la Comisión el Estado fue modificando su posición sobre el recurso que debía presentar la señora Maldonado para cuestionar su despido. En primer lugar, señaló que el recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social no era el adecuado y que era necesario que acudiera ante la Inspección General a fin de iniciar un proceso conciliatorio. Posteriormente, sostuvo que era necesario que interpusiera una demanda de primera instancia ante el Juzgado de Trabajo y Previsión Social. Finalmente, señaló que el recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social sí era adecuado conforme a lo establecido en el Reglamento de Personal del Procurador y que debió haber presentado un recurso de amparo -y no una acción de constitucionalidad- para que se ordenara la revisión de su asunto por dicho órgano.

4. Tras analizar la información disponible, la Comisión concluyó que el Estado de Guatemala es responsable por la violación del derecho a las garantías judiciales, principio de legalidad y protección judicial establecidos en los artículos 8.1, 8.2, 9 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana” o “la Convención”), en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Olga Yolanda Maldonado Ordóñez.

II. TRÁMITE ANTE LA COMISIÓN

5. Mediante comunicación de 15 de julio de 2002, Olga Yolanda Maldonado Ordóñez y los abogados Alejandro Sánchez y Jorge Raúl Rodríguez Ovalle presentaron la petición inicial. El trámite desde la

presentación de la petición hasta la decisión sobre admisibilidad se encuentra explicado en detalle en el informe de admisibilidad 36/04 de 11 de marzo de 2004¹. En dicho informe la CIDH concluyó que la petición era admisible respecto de los reclamos relativos a los derechos contenidos en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

6. El 12 de marzo de 2004 la CIDH envió una comunicación a las partes comunicándoles la aprobación del informe de admisibilidad. El Estado presentó sus observaciones el 25 de junio de 2004. Asimismo, el 26 de octubre de 2004 y el 2 de marzo de 2005 se llevaron a cabo reuniones de trabajo entre las partes en el marco de los respectivos periodos de sesiones de la Comisión.

7. Posteriormente, los peticionarios presentaron observaciones el 19 de mayo de 2005; el 2 de enero de 2006; el 30 de agosto y 13 de diciembre de 2011; y el 4 de abril de 2013. Por su parte, el Estado presentó sus observaciones el 14 de marzo y 29 de agosto de 2005; el 17 de marzo de 2006; el 17 de octubre de 2011; el 24 de enero y 26 de noviembre de 2012; y el 24 de julio de 2013.

8. Todos los escritos fueron debidamente trasladados entre las partes.

III. POSICIÓN DE LAS PARTES

A. Posición de los peticionarios

9. Los peticionarios señalaron que la destitución de la señora Maldonado de su cargo en la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos se hizo con base en una denuncia de sus hermanos relacionada con la presunta falsificación de una escritura pública de cesión de derechos. Manifestaron que dicha denuncia no fue probada ya que nunca se inició un proceso judicial al respecto. Señalaron que no obstante ello, el Procurador no analizó dicha situación en la resolución de su despido. Asimismo, sostuvieron que la denuncia realizada por sus hermanos era de carácter familiar, supuesto que no está recogida como causal de despido en el Reglamento de Personal del Procurador ni en el Código de Trabajo. Agregaron que ambas normas disponen causales de despido con base en actos cometidos dentro de la institución o en contra de ella, lo cual no sucedió en el presente caso.

10. Manifestaron que presentaron un recurso administrativo y uno de carácter judicial en contra de la resolución de despido del Procurador. Con respecto al recurso administrativo, los peticionarios informaron que presentaron una apelación ante la Oficina Nacional de Servicio Civil, la cual se declaró sin competencia con base en los artículos 108 de la Constitución y 80.d y 80.e de la Ley de Servicio Civil. Indicaron que dichas normas disponen que la Procuraduría debe regirse por su propio reglamento. Los peticionarios reconocieron que efectivamente la Oficina Nacional de Servicio Civil no tenía competencia para pronunciarse sobre su despido.

11. Por ello, los peticionarios enfatizaron que el recurso judicial adecuado para cuestionar el despido de la señora Maldonado era la apelación ante la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social. Indicaron que dicho recurso está establecido y regulado por el artículo 80 del Reglamento de Personal del Procurador. Sostuvieron que la decisión de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones fue que no podría conocer el recurso ya que el Reglamento de Personal del Procurador no puede crearle competencia para pronunciarse sobre aspectos que no están incorporados en el artículo 303 del Código de Trabajo.

12. Sostuvieron que la Corte de Apelaciones debió haber conocido su recurso puesto que así lo establece el Reglamento de Personal del Procurador. Indicaron que la Corte de Apelaciones debió aplicar el artículo 106 de la Constitución, disposición que señala que en caso de duda sobre el alcance de normas legales o reglamentarias en materia laboral, éstas se deben interpretar en el sentido más favorable para los trabajadores y las trabajadoras. Agregaron que también se debieron tomar en cuenta los artículos 10 y 15 de

¹ Véase, CIDH, Informe No. 36/04, Petición 1643/2002, Admisibilidad, Olga Yolanda Maldonado Ordóñez, Guatemala, 11 de marzo de 2004. Véase: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/Guatemala.1643.02.htm>

la Ley del Organismo Judicial, los cuales se refieren a la obligación de los tribunales de no denegar la administración de justicia en casos de ambigüedad de normas.

13. De esta forma, los peticionarios manifestaron que la decisión de la Corte de Apelaciones violó su derecho de acceso a la justicia así como su derecho de defensa en tanto la señora Maldonado no fue citada ni oída para presentar sus argumentos.

14. Los peticionarios indicaron que presentaron una acción de inconstitucionalidad “en caso concreto” a fin de que la Corte de Constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia determine que la decisión de incompetencia de la Corte de Apelaciones fue basada en una interpretación inconstitucional del Código de Trabajo. Añadieron que de esta forma la Corte de Constitucionalidad podría ordenar a la Corte de Apelaciones que se pronunciara sobre el recurso de apelación interpuesto.

15. Manifestaron que la Corte de Constitucionalidad rechazó su recurso argumentando que el momento oportuno para presentarlo era antes de que la Corte de Apelación aplicara la Ley de Servicio Civil y el Código de Trabajo. Los peticionarios sostuvieron que dicha interpretación resultaba “distorsionada” puesto que no se podía tener conocimiento de que la Sala aplicaría dichas normas.

16. Indicaron también que en su resolución la Corte de Constitucionalidad argumentó que la apelación ante la Corte de Apelaciones no era la vía adecuada para cuestionar su despido. Señalaron que, a pesar de ello, la Corte de Constitucionalidad no indicó cuál hubiera sido el recurso judicial adecuado.

17. Los peticionarios señalaron que la señora Maldonado no tuvo acceso a la justicia en tanto las decisiones administrativas o judiciales no se pronunciaron sobre el fondo de su reclamo, violando sus derechos a las garantías judiciales y protección judicial.

18. Los peticionarios enfatizaron que no existía otro recurso adecuado que permitiera analizar y revertir la resolución de despido de la señora Maldonado. Con respecto al alegato del Estado sobre el eventual recurso ante la Inspección del Trabajo, manifestaron que éste tiene una función mediadora y no es obligatoria conforme a lo establecido en el Reglamento de Personal del Procurador. Sostuvieron que no había disposición alguna para activar este procedimiento de mediación pues había antecedentes de que la Inspección del Trabajo no interviene en asuntos en los cuales las partes sean el Estado y sus empleados.

19. En relación con el alegato del Estado sobre el eventual recurso ante un juzgado laboral de primera instancia, los peticionarios manifestaron que conforme al Código de Trabajo, dicho juzgado es competente únicamente en casos laborales entre empleadores y trabajadores de naturaleza particular, lo cual está establecido en el Código de Trabajo.

20. Con respecto al alegato del Estado sobre el cobro de vacaciones y bonificaciones por parte de la señora Maldonado luego de su despido, los peticionarios señalaron que si bien es cierta dicha información, ella no recibió una indemnización por todos los años que trabajó en la Oficina del Procurador de Derechos Humanos. Manifestaron que la señora Maldonado fue engañada a fin de firmar un documento donde se indica que habría renunciado a sus derechos y reclamaciones en tanto se le dijo que no había otro formato de planilla para dejar constancia de los pagos recibidos. Sostuvieron que la señora Maldonado no ha renunciado a sus derechos ni a sus reclamaciones pues ella únicamente se comprometió a no volver a cobrar las prestaciones ya recibidas.

B. Posición del Estado

21. El Estado argumentó que la reclamación de los peticionarios no se centra en “los motivos ni razones para que el Procurador de los Derechos Humanos destituyera a la peticionaria, ni sobre la legalidad o ilegalidad de tal acto” sino en la presunta violación al derecho de defensa y acceso a la justicia de Olga Maldonado. Sin embargo, posteriormente el Estado resaltó que en ningún apartado del Reglamento de Personal del Procurador se establece que los actos reñidos con la ley, la moral y las buenas costumbres

cometidos por personal de la institución deban ser previamente juzgados por un tribunal como condición para la destitución de una persona de dicha institución.

22. De manera preliminar, el Estado sostuvo que conforme al artículo 80 del Reglamento de Personal del Procurador de Derechos Humanos, correspondía interponer el recurso de revisión ante este órgano. Reconoció que la presunta víctima lo presentó dentro del plazo legal. Sostuvo que, no obstante, “al parecer la resolución que declaró sin lugar el recurso fue firmada por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos de la Procuraduría (...) pero ante esta situación la interesada no presentó ninguna impugnación en contra de dicha anomalía en la resolución (...) y como consecuencia la misma quedó firme”.

23. Asimismo, el Estado sostuvo que las resoluciones administrativas y judiciales resultaron desfavorables a la señora Maldonado por una “notoria deficiencia de su asesoría legal”. Agregó que ello no es elemento suficiente para señalar al Estado como responsable de violaciones a los derechos a las garantías judiciales y protección judicial.

24. Con respecto al recurso de apelación presentado por la señora Maldonado ante la Oficina Nacional de Servicio Civil, el Estado sostuvo que éste no era el mecanismo adecuado puesto que dicho órgano no tiene competencia para conocer “las cuestiones relativas a las solicitudes que guarden relación sobre reinstalación o pago de prestaciones laborales”. Resaltó que la presunta víctima tuvo, en la vía administrativa, la oportunidad de defensa.

25. En relación con la vía judicial, la Comisión observa que durante el trámite en la etapa de fondo, el Estado presentó distintos alegatos sobre cuál era el recurso que la señora Maldonado debía presentar a fin de cuestionar su despido.

26. En un primer momento, en sus escritos de 2004, 2011 y 2012 sostuvo que Olga Maldonado acudió erróneamente a la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social puesto que debió acudir a la Inspección General de Trabajo. Sostuvo que conforme a los artículos 278 al 282 del Código de Trabajo, el Inspector General habría llamado al Procurador a fin de conciliar o llegar a un arreglo en relación con el despido de la señora Maldonado. Agregó que si no se hubiera llegado a un acuerdo conciliatorio entre las partes, la presunta víctima tendría que haber presentado una demanda ante “los tribunales de justicia” y agotado todas las instancias tales como “juicio verbal y período conciliatorio, excepciones, pruebas, sentencia de primera instancia, recursos, segunda instancia y amparo”.

27. En un segundo momento del trámite interamericano, en sus escritos de 2013 el Estado alegó que el recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social no era el adecuado pues era necesario que se interpusiera una demanda de primera instancia ante el Juzgado de Trabajo y Previsión Social. Sostuvo que conforme al artículo 372 del Código de Trabajo dicha instancia era la competente para conocer conflictos laborales. Agregó que la señora Maldonado pretendió someter a la segunda instancia la resolución de despido del Procurador de los Derechos Humanos y no una sentencia o resolución de primera instancia.

28. En un tercer momento, y distinto de los dos alegatos descritos en los párrafos precedentes, en su escrito de agosto de 2005 el Estado alegó que el recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social sí era el adecuado para la revisión del despido en contra de la señora Maldonado. No obstante, sostuvo que frente a la decisión de incompetencia emitida por dicho órgano para conocer el asunto, la presunta víctima debió interponer un recurso de amparo y no una acción de inconstitucionalidad.

29. Al respecto, sostuvo que el recurso de amparo se debió interponer a fin de que la Corte de Constitucionalidad obligara a los magistrados de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social “a conocer de su recurso de apelación conforme al debido proceso”. Agregó que de esa forma “hubiera quedado claro la competencia de la (...) Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social”. En ese sentido, indicó que “al haber equivocado el trámite procesal laboral la señora no logró la intervención del órgano jurisdiccional correspondiente para la solución de la controversia que tenía con la Procuraduría”.

30. En relación con la acción de inconstitucionalidad interpuesta por Olga Maldonado, el Estado manifestó que “la peticionaria, al hacer uso del procedimiento constitucional lo hizo con plena conciencia de que este trámite no prosperaría, debido a que las anteriores resoluciones eran correctas y estaban fundamentadas en ley”.

31. El Estado señaló que conforme al documento de finiquito laboral firmado por la señora Maldonado ante el Procurador de los Derechos Humanos, ella se comprometió a no presentar ningún tipo de acción jurídica adicional luego de cobrar sus prestaciones. Agregó que, en consecuencia, ya no es posible para la señora Maldonado iniciar un proceso laboral en los tribunales de justicia para que se ordene al Procurador de los Derechos Humanos i) pagar las prestaciones y salarios dejados de percibir por el tiempo que dejó de laborar; ni ii) reinstalarla en su anterior cargo.

32. Finalmente, el Estado sostuvo que el derecho de la señora Maldonado para cuestionar su despido ya prescribió por lo que no puede hacer ningún tipo de reclamación en la vía legal. Indicó que la presunta víctima “perdió tiempo presentando recursos ante quien no correspondía”.

IV. ANÁLISIS SOBRE EL FONDO

A. Hechos probados

1. Sobre Olga Maldonado Ordóñez y la separación de su cargo

33. Olga Maldonado Ordóñez es trabajadora social y para el momento de los hechos tenía 56 años². Desde el 1 de abril de 1982 trabajó en la Procuraduría de los Derechos Humanos desempeñándose como técnica en el departamento de educación³. Posteriormente y hasta el 15 de febrero de 2000, la señora Maldonado tuvo el cargo titular de educadora de la Procuraduría en el departamento de Quetzaltenango⁴. Luego de ello Olga Maldonado Ordóñez ocupó el cargo interno de auxiliar departamental del Procurador de los Derechos Humanos en el departamento de Quiché⁵. De acuerdo al artículo 275 de la Constitución Política de la República de Guatemala, son atribuciones del Procurador de los Derechos Humanos:

- a. Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos;
- b. Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas;
- c. Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos;
- d. Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado;
- e. Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales;
- f. Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente; y
- g. Las otras funciones y atribuciones que le asigne la ley⁶.

² Anexo 1. Escrito al Procurador de los Derechos Humanos por parte de Olga Maldonado Ordóñez, de fecha 2 de junio de 2000. Anexo 2 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

³ Anexo 1. Escrito al Procurador de los Derechos Humanos por parte de Olga Maldonado Ordóñez, de fecha 2 de junio de 2000. Anexo 2 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁴ Anexo 2. Acuerdo No. 81-2000 del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 16 de mayo de 2000. Anexo 1 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁵ Anexo 2. Acuerdo No. 81-2000 del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 16 de mayo de 2000. Anexo 1 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁶ Anexo 3. Constitución Política de la República de Guatemala. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/MLA/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

34. El 21 de febrero de 2000 Marco Tulio, Joel Enrique, José Roberto y Oscar Armado Maldonado Ordóñez, hermanos de la presunta víctima, presentaron un escrito ante el Procurador de los Derechos Humanos⁷. De acuerdo al Procurador, dicho escrito fue considerado por éste como una denuncia en donde se acusaba a la presunta víctima de haber falsificado la escritura pública No. 470 de 11 de octubre de 1994, puesto que aparecen dos firmas cuando deberían ser tres de conformidad con la copia simple legalizada de dicho documento⁸. De acuerdo a la señora Maldonado, esa escritura pública fue firmada por su madre Florinda Ordóñez Rodas, quien falleció posteriormente, su hermana Mary Luz Maldonado Ordóñez y su persona⁹. A través de la escritura pública, la madre de la presunta víctima habría cedido a sus hijas Olga y Mary Luz Maldonado sus derechos hereditarios y posesorios de un inmueble y de los bienes que dejó su esposo Dámaso Guadalupe Maldonado al momento de fallecer¹⁰.

35. El 5 de abril de 2000, conforme al artículo 76.a del Reglamento de Personal del Procurador de los Derechos Humanos, la señora Maldonado fue notificada por escrito de “la causal de despido que se le imputa[ba]”¹¹, esta es, la contenida en los artículos 74.4 y 74.15 del Reglamento de Personal del Procurador de los Derechos Humanos¹². Tales disposiciones señalan lo siguiente:

Artículo 74. Causas de despido. Los trabajadores de la institución pueden ser destituidos de sus puestos sin ninguna responsabilidad para esta, si incurren en alguna de las causales siguientes:

(...)

4. Cuando el trabajador cometa algún delito o falta contra la propiedad en perjuicio de la institución, de alguno de sus compañeros de labores o en perjuicio de tercero en el lugar de trabajo; asimismo cuando cause intencionalmente, por descuidos o negligencia, daño material en el equipo, máquinas, herramientas, y demás objetos relacionados con el trabajo-

(...)

15. Cuando el trabajador ejecute actos que contravengan disposiciones legales que impliquen el propósito de causar perjuicio a la institución o a la violación de normas de trabajo que constituyen actos manifiestos de sabotaje contra las operaciones y actividades de la Institución¹³.

36. Los peticionarios reconocieron que la señora Maldonado pudo presentar un escrito y pruebas de descargo ante el Procurador conforme al artículo 76.b del Reglamento de Personal del Procurador¹⁴. El 16 de mayo de 2000 el Procurador de los Derechos Humanos emitió el Acuerdo No. 81-2000

⁷ Anexo 2. Acuerdo No. 81-2000 del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 16 de mayo de 2000. Anexo 1 a la petición inicial de 15 de julio de 2002. Asimismo, véase: Escrito del Estado de 17 de octubre de 2011.

⁸ Anexo 2. Acuerdo No. 81-2000 del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 16 de mayo de 2000. Anexo 1 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁹ Anexo 1. Escrito al Procurador de los Derechos Humanos por parte de Olga Maldonado Ordóñez, de fecha 2 de junio de 2000. Anexo 2 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

¹⁰ Anexo 4. Testimonio de la escritura pública No. 470 de fecha 11 de octubre de 1994. Anexo 3 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

¹¹ Anexo 5. Artículo 76.a del Reglamento del Procurador de los Derechos Humanos. Disponible en: http://www.pdh.org.gt/accesinfo/images/downloads/2012/reglamento_de_personal.pdf

¹² Anexo 2. Acuerdo No. 81-2000 del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 16 de mayo de 2000. Anexo 1 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

¹³ Anexo 6. Reglamento de Personal del Procurador de los Derechos Humanos. Disponible en: http://www.pdh.org.gt/accesinfo/images/downloads/2012/reglamento_de_personal.pdf

¹⁴ Anexo 7. Escrito de los peticionarios de 30 de agosto de 2011.

donde destituyó a Olga Maldonado del cargo interno de auxiliar departamental y del cargo titular de educadora¹⁵. El Procurador indicó que la situación denunciada:

(...) constituye una serie de actos jurídicos y litigios de orden familiar cuya resolución podría perjudicar seriamente a la Institución del Procurador de los Derechos Humanos por la relación laboral que tiene la señora Maldonado Ordóñez con la institución (...) siendo que como obligación tiene el evitar dentro y fuera de la institución, la comisión de actos reñidos con la ley, la moral o las buenas costumbres que afectan el prestigio de la institución¹⁶.

37. El Procurador sostuvo que la destitución se sustentaba en los artículos 74.4 y 74.15 del Reglamento de Personal del Procurador de los Derechos Humanos, así como en el artículo 77.d del Código de Trabajo¹⁷. Al respecto, esta última disposición reproduce en lo esencial el Reglamento citado en los siguientes términos:

Artículo 77. Son causas justas que facultan al patrono para dar por terminado el contrato de trabajo, sin responsabilidad de su parte:

(...)

d. cuando el trabajador cometa algún delito o falta contra la propiedad en perjuicio del patrono, de alguno de sus compañeros de trabajo o en perjuicio de un tercero en el interior del establecimiento; asimismo cuando cause intencionalmente por descuido o negligencia, daño material en las máquinas, herramientas, materias primas, productos y demás objetos relacionados, en forma inmediata o indudable con el trabajo¹⁸.

38. El Procurador agregó que la destitución tendría efectos desde el 18 de mayo de 2000¹⁹. Ese mismo día la señora Maldonado presentó una carta de renuncia al Procurador Adjunto de la Procuraduría de los Derechos Humanos “de manera irrevocable al cargo interno auxiliar departamental y cargo titular de educadora”²⁰. Señaló que dicha renuncia se basaba en los “problemas agudos respiratorios” que la han venido aquejando durante los últimos días, por lo que incluso tuvo que ser llevada de emergencia al hospital²¹. Solicitó al Procurador Adjunto que tuviera por aceptada la renuncia y que se le comunicara “respecto al procedimiento sobre prestaciones legales que (...) corresponde”²².

39. Posteriormente, el 22 de mayo de 2000 la señora Maldonado envió un escrito de desistimiento de su renuncia “con la pretensión de que la misma se deje sin efectos en toda su extensión”²³. Indicó que había presentado su renuncia por “razones de salud consistentes en problemas asmáticos

¹⁵ Anexo 2. Acuerdo No. 81-2000 del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 16 de mayo de 2000. Anexo 1 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

¹⁶ Anexo 2. Acuerdo No. 81-2000 del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 16 de mayo de 2000. Anexo 1 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

¹⁷ Anexo 2. Acuerdo No. 81-2000 del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 16 de mayo de 2000. Anexo 1 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

¹⁸ Anexo 8. Código de Trabajo de Guatemala. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/29402/73185/S95GTM01.htm>

¹⁹ Anexo 2. Acuerdo No. 81-2000 del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 16 de mayo de 2000. Anexo 1 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

²⁰ Anexo 9. Escrito de Olga Maldonado Ordóñez al Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 18 de mayo de 2000. Anexo 5 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

²¹ Anexo 9. Escrito de Olga Maldonado Ordóñez al Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 18 de mayo de 2000. Anexo 5 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

²² Anexo 9. Escrito de Olga Maldonado Ordóñez al Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 18 de mayo de 2000. Anexo 5 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

²³ Anexo 10. Escrito de Olga Maldonado Ordóñez al Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 22 de mayo de 2000. Anexo 5 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

respiratorios²⁴, pero que “gracias a la atención médica h[a] superado satisfactoriamente y totalmente” sus afectaciones²⁵.

40. El 24 de mayo de 2000 el Jefe de Unidad de Recursos Humanos de la Oficina del Procurador envió una comunicación a Olga Maldonado donde se le informó que el Procurador de los Derechos Humanos resolvió como “no viable su renuncia en virtud de haberle notificado destitución con justa causa con anterioridad a la recepción de su nota”²⁶.

41. El 31 de mayo de 2001 la señora Maldonado recibió Q. 11,727.48 por parte del Procurador de los Derechos Humanos por los conceptos de i) vacaciones pagadas por retiro proporcionales al período del 4 de enero al 17 de mayo de 2000; ii) bonificación anual proporcional al período del 1 de julio de 1999 al 17 de mayo de 2000; iii) complemento específico proporcional al período del 1 de marzo al 17 de mayo de 2000; iv) bono vacacional proporcional al período del 1 de diciembre de 1999 al 17 de mayo de 2000; y v) aguinaldo²⁷. En la constancia que la presunta víctima firma se indica que:

(...) esta cantidad corresponde a las prestaciones laborales (...) descritas por los servicios prestados, razón por la que voluntariamente otorgo a la Procuraduría de los Derechos Humanos el más amplio, total eficaz y definitivo finiquito laboral, con pacto de no pedir más en lo sucesivo, ya sea en el orden civil, penal, administrativo, mercantil y principalmente laboral²⁸.

2. Recursos presentados y respuesta otorgada a nivel interno

2.1. Recurso de apelación ante la Dirección de la Oficina Nacional de Registro Civil

42. El 22 de mayo de 2000 la señora Maldonado presentó un recurso de apelación ante el Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil²⁹. Sostuvo que las causales que menciona el acuerdo de destitución No. 81-2000 no incorporan “ninguna falta al servicio o situación que pueda comprometer a la Procuraduría de los Derechos Humanos como institución” sino “a una inconformidad de tipo familiar sobre herencia de [sus] (...) padres que puede dilucidarse de una manera diferente, sin convertir al (...) Procurador (...) en un juzgador y sancionador”³⁰.

43. En ese sentido, Olga Maldonado solicitó a la Oficina Nacional de Servicio Civil que realizara una investigación a fin de declarar la improcedencia de su destitución. La señora Maldonado se basó en los artículos 80, 81 y 83 de la Ley de Servicio Civil. Dichas disposiciones señalan lo siguiente:

²⁴ Anexo 10. Escrito de Olga Maldonado Ordóñez al Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 22 de mayo de 2000. Anexo 5 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

²⁵ Anexo 10. Escrito de Olga Maldonado Ordóñez al Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 22 de mayo de 2000. Anexo 5 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

²⁶ Anexo 11. Oficio No. URH-244-2000 del Jefe de Unidad de Recursos Humanos del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 24 de mayo de 2000. Anexo 6 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

²⁷ Anexo 12. Constancia Ref. DF-007-2001-megadev, de fecha 31 de mayo de 2001. Anexo al escrito del Estado de 25 de junio de 2004.

²⁸ Anexo 12. Constancia Ref. DF-007-2001-megadev, de fecha 31 de mayo de 2001. Anexo al escrito del Estado de 25 de junio de 2004.

²⁹ Anexo 13. Escrito a la Oficina Nacional de Servicio Civil por parte de Olga Maldonado Ordóñez, de fecha 22 de mayo de 2000. Anexo 7 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

³⁰ Anexo 13. Escrito a la Oficina Nacional de Servicio Civil por parte de Olga Maldonado Ordóñez, de fecha 22 de mayo de 2000. Anexo 7 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

Artículo 80. Las reclamaciones a que se refiere el inciso 6 del Artículo 19 de esta ley³¹, y las demás en ella contenidas, deberán sustanciarse en la forma siguiente: el interesado deberá interponer por escrito su impugnación ante el director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, dentro de un término de tres días a partir de la notificación de la resolución recurrida. Presentado el escrito anterior, el director dará cuenta inmediatamente a la Junta Nacional de Servicio Civil, la cual deberá resolver en un término improrrogable de treinta días a partir de la recepción de las actuaciones. Si la Junta no hubiere preferido la respectiva resolución en tal término, únicamente en los casos de despido, se tendrá agotada la vía administrativa, y por resuelta negativamente la petición, a efecto de que los apelantes puedan acudir ante las Salas de Trabajo y Previsión Social a plantear su acción. Tales tribunales resolverán conforme a las normas del procedimiento ordinario de trabajo, en única instancia. En los demás casos contemplados en esta ley, la Junta deberá resolver todo reclamo dentro del mismo término de treinta días, pero las resoluciones dictadas tendrán el carácter de definitivas e inapelables.

Artículo 81. Efectos de la Resolución. Con respecto al despido, la Junta Nacional de Servicio Civil debe decidir sobre la procedencia o improcedencia del mismo. En el primer caso, la autoridad nominadora debe ejecutar inmediatamente la resolución respectiva, si antes no ha ordenado la suspensión del servidor público. En el segundo caso, la autoridad nominadora debe acatar en definitiva y de inmediato lo resuelto. (...)

Artículo 83. La Reinstalación. La reinstalación de un servidor público genera una relación nueva de trabajo, pero deja a salvo los derechos adquiridos con anterioridad que no hubieren sido cubiertos conforme esta ley se exceptúan los que hubieren sido retirados por las causales del Artículo 76 [Despido justificado]³².

44. El 29 de mayo de 2000 la Oficina Nacional de Servicio Civil envió una comunicación a la señora Maldonado donde se le informó que este órgano así como la Junta Nacional de Servicio Civil carecen de competencia administrativa “para conocer cuestiones relativas a las solicitudes que guardan relación sobre reinstalación o pago de prestaciones laborales”³³. Agregó que ello se debe a que no se aplicó la Ley de Servicio Civil sino las “disposiciones propias de las dependencias o instituciones del Estado”³⁴.

2.2. Recurso de revisión ante el Procurador de Derechos Humanos

45. El 2 de junio de 2000 la señora Maldonado interpuso un recurso de revisión ante el Procurador de los Derechos Humanos con base en al artículo 80 del Reglamento de Personal del Procurador a fin de revocar el acuerdo de destitución No. 81-2000³⁵. Dicha disposición señala lo siguiente:

Artículo 80. Trámite del recurso de revisión. El Procurador de los Derechos Humanos debe resolver el recurso de revisión interpuesto, dentro de los diez días hábiles siguientes al de su interposición, si éste fuere declarado sin lugar o no fuere resuelto dentro del término fijado,

³¹ Anexo 14. Artículo 19.6 de la Ley de Servicio Civil: “Además de los que se asignan por otras disposiciones de esta ley, son deberes y atribuciones de la Junta Nacional de Servicio Civil: (...) Interesado, las reclamaciones que surjan sobre la aplicación de esta ley y Investigar y resolver administrativamente, en apelación, a solicitud del en las siguientes materias, reclutamiento, selección, nombramiento, asignación o reasignación de puestos, traslados, suspensiones, cesantías y destituciones”. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_gtm_ley_servicio_civil.pdf

³² Anexo 14. Ley de Servicio Civil. Disponible en : http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_gtm_ley_servicio_civil.pdf

³³ Anexo 15. Providencia No. 2000-DJ-1680 de la Oficina Nacional de Servicio Civil, de fecha 29 de mayo de 2000. Anexo 8 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

³⁴ Anexo 15. Providencia No. 2000-DJ-1680 de la Oficina Nacional de Servicio Civil, de fecha 29 de mayo de 2000. Anexo 8 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

³⁵ Anexo 1. Escrito al Procurador de los Derechos Humanos por parte de Olga Maldonado Ordóñez, de fecha 2 de junio de 2000. Anexo 2 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

el afectado puede recurrir en apelación ante las Salas de Trabajo y Previsión Social, dentro de los cinco días hábiles siguientes. El trámite del recurso de apelación, será el establecido en el Código de Trabajo (...)»³⁶.

46. En primer lugar, la señora Maldonado sostuvo que el acuerdo de destitución carece de eficacia jurídica pues no fue firmado por el Procurador de los Derechos Humanos o el Procurador Adjunto³⁷. En segundo lugar, indicó que los hechos por los cuales fue acusada son inexactos en tanto la escritura pública a que se hace referencia no fue falsificada³⁸. La señora Maldonado presentó la fotocopia de la escritura pública alegando que constarían las tres firmas y por ello se desvirtuarían los alegatos de sus hermanos³⁹.

47. El 16 de junio de 2000 el Jefe de Unidad de Recursos Humanos del Procurador de los Derechos Humanos declaró sin lugar el recurso de revisión interpuesto por la presunta víctima⁴⁰. Sostuvo que el acuerdo de destitución No. 81-2000 sí lleva la firma del Procurador de los Derechos Humanos⁴¹. Indicó que las causas que motivaron la destitución de la señora Maldonado son de índole familiar por lo que resultan aplicables los artículos 74.4 y 74.15 del Reglamento de Personal “sin que en ningún momento se convierta el Procurador (...) en juzgador y sancionador, pues será un juzgado competente quien defina su situación”⁴². Agregó que la denuncia que motivó su destitución “refleja conductas no deseables para quienes def[ienden] los derechos humanos”⁴³.

2.3. Recurso de apelación ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social

48. El 20 de junio de 2000 Olga Maldonado, de conformidad con el artículo 80 del Reglamento de Personal del Procurador, presentó un recurso de apelación ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social en contra de la denegatoria de recurso de revisión por parte del Procurador de los Derechos Humanos⁴⁴. Indicó que la base de su despido no encuadraba en las causales establecidas en los artículos 74.4 y 74.15 del Reglamento de Personal⁴⁵.

49. La señora Maldonado manifestó que “ninguno de los hechos o actos señalados como presupuestos para el despido encuadran en la denuncia que en [su] contra presentaron [sus] hermanos”⁴⁶.

³⁶ Anexo 6. Reglamento de Personal del Procurador de los Derechos Humanos. Disponible en: http://www.pdh.org.gt/accesinfo/images/downloads/2012/reglamento_de_personal.pdf

³⁷ Anexo 1. Escrito al Procurador de los Derechos Humanos por parte de Olga Maldonado Ordóñez, de fecha 2 de junio de 2000. Anexo 2 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

³⁸ Anexo 1. Escrito al Procurador de los Derechos Humanos por parte de Olga Maldonado Ordóñez, de fecha 2 de junio de 2000. Anexo 2 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

³⁹ Anexo 1. Escrito al Procurador de los Derechos Humanos por parte de Olga Maldonado Ordóñez, de fecha 2 de junio de 2000. Anexo 2 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁴⁰ Anexo 16. Oficio No. 285-2000-URH del Jefe de Unidad de Recursos Humanos del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 26 de junio de 2000. Anexo 4 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁴¹ Anexo 16. Oficio No. 285-2000-URH del Jefe de Unidad de Recursos Humanos del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 26 de junio de 2000. Anexo 4 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁴² Anexo 16. Oficio No. 285-2000-URH del Jefe de Unidad de Recursos Humanos del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 26 de junio de 2000. Anexo 4 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁴³ Anexo 16. Oficio No. 285-2000-URH del Jefe de Unidad de Recursos Humanos del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 26 de junio de 2000. Anexo 4 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁴⁴ Anexo 17. Escrito de Olga Maldonado a la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 22 de mayo de 2000. Anexo 9 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁴⁵ Anexo 17. Escrito de Olga Maldonado a la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 22 de mayo de 2000. Anexo 9 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁴⁶ Anexo 17. Escrito de Olga Maldonado a la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 22 de mayo de 2000. Anexo 9 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

Indicó que tales hechos son falsos y “prueba de ello es que nunca h[a] sido citada por los tribunales de justicia por los hechos que se [le] imputan”⁴⁷. Sostuvo que existió un “grave error de apreciación” por parte del Procurador puesto que en la fotocopia de la escritura pública que fue presentada por sus hermanos sí aparecen las tres firmas, aunque la suya aparece ilegible al estar muy cercana a la firma del notario autorizante⁴⁸.

50. Señaló que el recurso de apelación procede conforme al artículo 80 del Reglamento de Personal de la Procuraduría⁴⁹, el cual permite su interposición en dos casos: i) si fuere declarada sin lugar la revisión; o ii) si no se hubiere resuelto la revisión dentro del término de diez días⁵⁰.

51. El 26 de junio de 2000 la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social emitió una resolución absteniéndose de conocer el recurso de apelación presentado por Olga Maldonado⁵¹. Indicó que no es competente para conocer el recurso presentado en virtud de que la competencia asignada a dicho tribunal está regida por el Código de Trabajo que establece dos supuestos de competencia. Indicó que el primer supuesto “es sólo para conocer en única instancia y ésta se limita a los casos de resoluciones administrativas definitivas dictadas por la Junta Nacional de Servicio Civil”, tal como lo establece el artículo 80 de la Ley de Servicio Civil⁵². Añadió que el segundo supuesto se regula conforme al artículo 303 del Código de Trabajo. Al respecto, la Sala Segunda sostuvo que:

(...) conocen en grado de las resoluciones dictadas por los jueces de Trabajo y Previsión Social o por los Tribunales de Arbitraje, cuando proceda la apelación o la consulta, preceptos de orden legislativo que dentro de la jerarquía normativa prevalecen sobre el Reglamento de Personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos⁵³.

52. La Sala Segunda consideró que ninguno de estos supuestos se presentó en el caso de la señora Maldonado por lo que concluyó que “no puede entrar a conocer de un asunto derivado entre la Procuraduría de los Derechos Humanos y la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez, por carecer de competencia”⁵⁴.

2.4. Acción de “inconstitucionalidad en caso concreto”

53. El 23 de agosto de 2000 la señora Maldonado presentó una acción de inconstitucionalidad en caso concreto ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social en contra de su

⁴⁷ Anexo 17. Escrito de Olga Maldonado a la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 22 de mayo de 2000. Anexo 9 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁴⁸ Anexo 17. Escrito de Olga Maldonado a la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 22 de mayo de 2000. Anexo 9 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁴⁹ Anexo 6. Artículo 80 del Reglamento del Procurador de los Derechos Humanos: “Trámite del recurso de revisión. El Procurador de los Derechos Humanos debe resolver el recurso de revisión interpuesto, dentro de los diez días hábiles siguientes al de su interposición, si éste fuere declarado sin lugar o no fuere resuelto dentro del término fijado, el afectado puede recurrir en apelación ante las Salas de Trabajo y Previsión Social, dentro de los cinco días hábiles siguientes. El trámite del recurso de apelación, será el establecido en el Código de Trabajo (...)”.

⁵⁰ Anexo 17. Escrito de Olga Maldonado a la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 22 de mayo de 2000. Anexo 9 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁵¹ Anexo 18. Resolución de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 26 de junio de 2000. Anexo 10 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁵² Anexo 18. Resolución de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 26 de junio de 2000. Anexo 10 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁵³ Anexo 18. Resolución de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 26 de junio de 2000. Anexo 10 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁵⁴ Anexo 18. Resolución de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 26 de junio de 2000. Anexo 10 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

resolución de 26 de junio del mismo año⁵⁵. Sostuvo que dicha decisión vulneró sus derechos al trabajo y al acceso a la justicia, establecidos en los artículos 29 y 101 de la Constitución, respectivamente⁵⁶. Agregó que la interpretación de la Sala Segunda sobre los artículos 365⁵⁷ del Código de Trabajo y 80 de la Ley de Servicio Civil es inconstitucional y restrictiva en tanto se le dejó en una situación de desprotección⁵⁸. Sostuvo que la Sala Segunda debió haber entrado a conocer el recurso en base al artículo 29 de la Constitución así como de los artículos 10 y 15 de la Ley del Organismo Judicial, que establece el derecho de acceso a la justicia⁵⁹.

54. El 6 de septiembre de 2000 la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social en función de Tribunal Constitucional declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad en caso concreto presentada por la señora Maldonado⁶⁰. Sostuvo que “pretender que un órgano administrativo pueda crear la competencia necesaria para que las Salas de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social puedan por medio de un acuerdo administrativo conocer en apelación una resolución de tal carácter como en el caso relacionado (...) y el hecho que la resolución proferida en apego a las normas legales relacionadas no responda a los intereses de la impugnante, no hace a estas inconstitucionales”⁶¹. Concluyó que “lo expuesto lleva a concluir que la acción de inconstitucionalidad que se examina es notoriamente improcedente”⁶².

55. El 8 de septiembre de 2000 Olga Maldonado interpuso un recurso de apelación en contra de la resolución de 6 de septiembre del mismo año⁶³. La señora Maldonado reiteró los argumentos presentados en su acción de inconstitucionalidad de 23 de agosto de 2000⁶⁴. Agregó que ha seguido el trámite que contempla el artículo 80 del Reglamento del Procurador de los Derechos Humanos y que no obstante, se le ha dejado en “total desprotección jurídica” pues los órganos a los cuales ha recurrido se han abstenido de conocer su caso⁶⁵.

⁵⁵ Anexo 19. Escrito de Olga Maldonado a la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 23 de agosto de 2000. Anexo 11 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁵⁶ Anexo 19. Escrito de Olga Maldonado a la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 23 de agosto de 2000. Anexo 11 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁵⁷ Anexo 8. Artículo 365 del Código de Trabajo: (...) En los procedimientos de trabajo proceden contra las sentencias o autos que pongan fin al juicio, los recursos:

a) de aclaración y ampliación, que deben interponerse dentro de veinticuatro horas de notificado el fallo. La aclaración se pedirá si los términos de la sentencia son oscuros, ambiguos o contradictorios, a efecto de que se aclare o rectifique su tenor. La ampliación se pedirá si se omitió resolver alguno o algunos de los puntos sometidos a juicio; y

b) de apelación que debe interponerse dentro de tercero día de notificado el fallo.

⁵⁸ Anexo 19. Escrito de Olga Maldonado a la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 23 de agosto de 2000. Anexo 11 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁵⁹ Anexo 19. Escrito de Olga Maldonado a la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 23 de agosto de 2000. Anexo 11 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁶⁰ Anexo 20. Resolución de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 6 de septiembre de 2000. Anexo 12 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁶¹ Anexo 20. Resolución de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 6 de septiembre de 2000. Anexo 12 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁶² Anexo 20. Resolución de la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, de fecha 6 de septiembre de 2000. Anexo 12 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁶³ Anexo 21. Escrito de Olga Maldonado a la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, constituida en Tribunal Constitucional, de fecha 8 de septiembre de 2000 de 2000. Anexo 13 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁶⁴ Anexo 21. Escrito de Olga Maldonado a la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, constituida en Tribunal Constitucional, de fecha 8 de septiembre de 2000 de 2000. Anexo 13 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁶⁵ Anexo 21. Escrito de Olga Maldonado a la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social, constituida en Tribunal Constitucional, de fecha 8 de septiembre de 2000 de 2000. Anexo 13 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

56. El 9 de octubre de 2001 la Corte de Constitucionalidad declaró improcedente el recurso de apelación presentado por la señora Maldonado⁶⁶. La Corte señaló que la inconstitucionalidad en caso concreto debe ser dirigida a evitar que el tribunal de conocimiento, en su decisión a futuro, aplique la norma cuestionada “siempre que para el juzgador sea aceptable la tesis del impugnante acerca de que tal aplicación al caso sea contraria a preceptos constitucionales que el solicitante señale”⁶⁷.

57. La Corte de Constitucionalidad indicó que en el presente caso se aprecia que la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social “ya aplicó al caso las normas concretas que se impugnan, siendo por ello inocuo su examen y (...) porque el interesado no impugnó por la vía adecuada la aplicación de las normas, lo que le habría permitido discutir su inconstitucionalidad en la jurisdicción correspondiente”⁶⁸. La Comisión nota que en su resolución la Corte de Constitucionalidad no indicó cuál sería el recurso adecuado que debía interponer la señora Maldonado a fin de cuestionar su despido.

B. Análisis de derecho

1. Derechos a las garantías judiciales, principio de legalidad⁶⁹ y protección judicial (Artículos 8, 9 y 25 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana)

58. El artículo 8 de la Convención Americana establece que:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

(...)

b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

(...)

h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

59. El artículo 9 de la Convención Americana dispone que “nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable (...)”.

60. Asimismo, el artículo 25.1 de la Convención Americana establece que:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos

⁶⁶ Anexo 22. Resolución de la Corte de Constitucionalidad, fecha 9 de octubre de 2001. Anexo 14 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁶⁷ Anexo 22. Resolución de la Corte de Constitucionalidad, fecha 9 de octubre de 2001. Anexo 14 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁶⁸ Anexo 22. Resolución de la Corte de Constitucionalidad, fecha 9 de octubre de 2001. Anexo 14 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

⁶⁹ En virtud del principio *iura novit curia*, la Comisión estima pertinente analizar el principio de legalidad, establecido en el artículo 9 de la Convención Americana. El Estado ha tenido la oportunidad de ejercer su derecho de contradicción y expresar su posición en relación con los hechos que sustentan el presente análisis.

fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

61. La Comisión analizará los hechos establecidos a la luz de las disposiciones citadas, en el siguiente orden: i) el derecho a conocer las bases de la acusación, el derecho de defensa, el principio de legalidad y el deber de motivación en el marco del procedimiento administrativo; y ii) el derecho a recurrir la decisión sancionatoria y a la protección judicial.

1.1. Derecho a conocer las bases de la acusación, derecho de defensa, el principio de legalidad y el deber de motivación en el marco del procedimiento administrativo

1.1.1. Consideraciones generales

62. El derecho a las garantías judiciales engloba al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado⁷⁰. Por su parte, el derecho a la protección judicial implica el deber de los Estados de ofrecer un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción⁷¹.

63. Adicionalmente, la Comisión considera oportuno recordar que:

[E]l esclarecimiento de presuntas violaciones por parte de un Estado de sus obligaciones internacionales a través de sus órganos (...) puede conducir a que [la Comisión y la Corte] deba[n] ocuparse de examinar los respectivos procesos internos. A la luz de lo anterior, se deben considerar los procedimientos internos como un todo y que la función del tribunal internacional es determinar si la integralidad de los procedimientos fue conforme a las disposiciones internacionales⁷².

1.1.2 Determinación de los derechos y garantías aplicables

64. Tanto la Comisión como la Corte Interamericana han señalado reiteradamente que, en general, las garantías establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana, no se limitan a procesos penales, sino que aplican a procesos de otra naturaleza⁷³. Específicamente, cuando se trata de procesos sancionatorios, ambos órganos del sistema han indicado que aplican, análogamente, las garantías establecidas en el artículo 8.2 de la Convención Americana⁷⁴. En cuanto a otros procesos en los cuales se

⁷⁰ Corte IDH. *Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua*. Sentencia de 29 de enero de 1997. Serie C No. 30, párr. 74; Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 116; y Corte IDH. *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-9/87. 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 27.

⁷¹ Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 89; y *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 122.

⁷² Corte IDH. *Caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador*. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 142; *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 133; *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 200; y *Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párr. 120.

⁷³ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 126-127; *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 69-70; y *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párr. 111. Asimismo, véase: CIDH, Informe No. 65/11, Caso 12.600, Fondo, Hugo Quintana Coello y otros "Magistrados de la Corte Suprema de Justicia", Ecuador, 31 de marzo de 2011, párr. 102.

⁷⁴ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 126-127. Véase también: CIDH. *El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II.129. 7 de septiembre de 2007, párrs. 98-123; y Caso No. 12.828, Informe 112/12, Marcel Granier y otros, Venezuela, Fondo, 9 de noviembre de 2012, párr. 188.

ventilen derechos o intereses, resultan aplicables las “debidas garantías” establecidas en el artículo 8.1 de la Convención Americana, incluyendo el derecho a una motivación suficiente⁷⁵. La determinación de cuáles son las debidas garantías” en un proceso específico de determinación de derechos, deberá efectuarse según la naturaleza del proceso y los bienes jurídicos en juego⁷⁶.

65. En términos generales la Corte ha resaltado la necesidad de que se respeten las garantías mínimas del debido proceso y se ofrezca a la persona perjudicada un recurso efectivo a fin de cuestionar dicha medida⁷⁷. En la misma línea, la Corte Europea ha dispuesto que las garantías del debido proceso deben respetarse y garantizarse en el marco de procedimientos administrativos que concluyen en el despido de un servidor público⁷⁸.

66. Conforme a lo anterior, la determinación de cuáles son las garantías que el Estado tenía la obligación de otorgar en un caso concreto, resulta necesario hacer referencia al carácter del proceso en cuestión.

67. El presente caso se relaciona con un procedimiento administrativo que dio lugar a la separación del cargo de una funcionaria pública. En ese sentido, resulta evidente que dicho procedimiento tuvo un impacto en los derechos de la señora Maldonado y, por lo tanto, eran aplicables las garantías mínimas establecidas en el artículo 8.1 de la Convención.

68. Además de ello, la Comisión considera que de los hechos probados se deriva que el procedimiento tuvo un claro carácter sancionatorio. Al respecto, la Comisión destaca que tanto en la notificación inicial a la señora Maldonado como en la resolución del Procurador, se encuentran citadas las normas que contienen causales disciplinarias. Asimismo, la Comisión resalta que el hecho que dio lugar al procedimiento administrativo fue la recepción de información sobre una supuesta conducta ilícita por parte de la señora Maldonado, la cual fue calificada por el Procurador en el sentido de afectar la imagen de la institución.

69. Como se indicó, el carácter sancionatorio del procedimiento indica que se trata del poder punitivo del Estado y, por lo tanto, las garantías aplicables se amplían de manera análoga a las garantías del debido proceso penal establecidas en el artículo 8.2 de la Convención. De especial relevancia resulta el derecho a ser oída, a conocer las razones de la acusación, a contar con los medios adecuados para la defensa, a la presunción de inocencia y a contar con la posibilidad de recurrir. Además, resulta aplicable el principio de legalidad contenido en el artículo 9 de la Convención Americana. En efecto, la Corte ha establecido que en este tipo de casos resulta fundamental una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita conforme al principio de legalidad⁷⁹.

70. En cuanto al principio de presunción de inocencia, la Corte Interamericana ha indicado que éste implica que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el *onus*

⁷⁵ Corte IDH. *Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay*. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párr. 118; y *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 118.

⁷⁶ Corte IDH. *Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay*. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párrs. 118-119.

⁷⁷ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 147; *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 126; y *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 131.

⁷⁸ ECHR, *Cudak v. Lithuania*. Application No. 15869/02. Judgment of March 23, 2010, para. 42; *Oleksandr Volkov v. Ukraine*. Application No. 21722/11. Judgment of January 9, 2013, para. 88.

⁷⁹ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 106.

probandi corresponde a quien acusa⁸⁰. De esta forma, la demostración fehaciente de la culpabilidad constituye un requisito indispensable para la sanción, de modo que la carga de la prueba recae en la parte acusadora y no en el acusado⁸¹.

71. En relación con el derecho consagrado en el artículo 8.2.b, tanto la CIDH como la Corte Interamericana han señalado que éste “ordena a las autoridades judiciales competentes a notificar al inculpado la acusación formulada en su contra, sus razones y los delitos o faltas por los cuales se le atribuye responsabilidad”⁸².

72. En cuanto al derecho de defensa, la Comisión recuerda que este implica que la persona sometida a un proceso, incluyendo uno de carácter administrativo, pueda defender sus intereses o derechos en forma efectiva y en “condiciones de igualdad procesal (...) siendo plenamente informado de las acusaciones que se formulan en su contra”⁸³, a fin de que la persona sometida al poder punitivo del Estado pueda formular sus descargos con toda la información necesaria.

73. Respecto del derecho de contar con una motivación suficiente, la Corte ha indicado que “es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática”⁸⁴. Según la Corte Interamericana, las resoluciones de carácter administrativo disciplinario deben contener “la indicación precisa de aquello que constituye una falta y el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las observaciones tienen la suficiente entidad para justificar que [un funcionario estatal] no permanezca en el cargo”⁸⁵. Asimismo, la exigencia de un nivel adecuado de motivación es sumamente relevante ya que el control disciplinario tiene como objeto valorar la conducta, idoneidad y desempeño de un funcionario público y, por ende, es en la propia motivación donde corresponde analizar la gravedad de la conducta imputada y la proporcionalidad de la sanción⁸⁶.

74. Dichas obligaciones tienen una relación intrínseca con el principio de legalidad, pues es la motivación la que permite entender la manera en que los hechos que sustentaron el procedimiento, se adecuan o caen dentro del ámbito de la causal invocada. Sobre este punto, en el caso *De la Cruz Flores Vs. Perú*, la Corte resaltó la necesidad de que en toda decisión sancionatoria exista un vínculo entre la conducta imputada a la persona y la disposición en la cual se basa la decisión⁸⁷.

1.1.3. Análisis de los hechos del caso

75. La CIDH observa que, conforme al ordenamiento interno de Guatemala, el artículo 103 de la Constitución establece que “todos los conflictos relativos al trabajo están sometidos a (...) las normas

⁸⁰ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 154.

⁸¹ Corte IDH. *Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párr. 182.

⁸² Corte IDH. *Caso López Álvarez*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 149; Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 225; Corte IDH. *Caso Acosta Calderón*. Sentencia de 24 de junio de 2005. Serie C No. 129, párr. 118; y Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 187. Asimismo, véase: párr. 76.

⁸³ Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 117.

⁸⁴ Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.118.

⁸⁵ Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.120.

⁸⁶ Corte IDH. *Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227, párr.120.

⁸⁷ Corte IDH. *Caso De la Cruz Flores Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115, párr. 84.

correspondientes a esa jurisdicción y los órganos encargados de ponerlas en práctica”. Asimismo, el artículo 14.j de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos dispone como atribuciones al Procurador de los Derechos Humanos la de “nombrar, amonestar y remover el personal de la misma, de conformidad con el reglamento respectivo”⁸⁸.

76. Es así como el 7 de febrero de 1991 se publicó en el Diario Oficial el Reglamento de Personal del Procurador de los Derechos Humanos. El artículo 1 de dicho Reglamento determina que su objeto de aplicación es regular “las relaciones laborales de la Procuraduría de los Derechos Humanos (...) y sus trabajadores”. El artículo 5.c dispone que “los trabajadores de la Procuraduría están garantizados contra despidos que no tengan como fundamento una causa justa”. Por su parte, el artículo 74 de dicho Reglamento establece las causales de despido de los trabajadores y las trabajadoras de dicha institución.

77. En ese sentido, la Comisión nota que el Procurador de los Derechos Humanos tenía competencia para llevar a cabo el procedimiento y que la normativa aplicable establecía las causales que podrían dar lugar a una sanción disciplinaria, a saber: i) cuando se cometa un delito o falta contra la propiedad en perjuicio de la institución, colegas o terceros en el lugar de trabajo; ii) cuando se cause daño material en el equipo, máquinas y demás objetos relacionados con el trabajo; y iii) cuando se ejecuten actos que contravengan disposiciones legales que impliquen el propósito de causar perjuicio a la institución o normas de trabajo que constituyan actos manifiestos de sabotaje contra la institución.

78. A partir de ello, la Comisión analizará las garantías mencionadas tomando en cuenta la secuencia cronológica del procedimiento, desde la recepción del escrito de los hermanos de la señora Maldonado hasta la culminación del procedimiento administrativo.

Sobre la violación de los derechos establecidos en los artículos 8.2 b) y 8.2 c) de la Convención

79. De los hechos probados resulta que tras la recepción del escrito de los hermanos de la señora Maldonado, el 5 de abril de 2000, le fueron notificadas las causales establecidas en los artículos 74.4 y 74.15 del Reglamento de Personal del Procurador de los Derechos Humanos. La información disponible indica que dicha notificación se limitó a mencionar los artículos respectivos y a hacer referencia a la comunicación de sus hermanos.

80. La Comisión considera que esta situación, desde el inicio, dificultó a la señora Maldonado entender cuál era el objetivo del procedimiento que se abrió en su contra. Esto es, si en su defensa estaba llamada a demostrar que lo indicado por sus hermanos no era ajustado a la realidad, o si dicha situación, cierta o no, podía encuadrar en alguna de las causales citadas. La Comisión estima que la inclusión de información precisa sobre el objeto del procedimiento y las causales específicas que serían consideradas, resultaba fundamental para el ejercicio de la defensa de la señora Maldonado pues las causales establecidas en los artículos 74.4 y 74.15 del Reglamento de Personal de los Derechos Humanos, guardan diferencias significativas en sus contenidos. Así, unas se relacionan con la comisión de delitos, otras con hechos ilícitos, otras con daños a la propiedad, otras con actos de sabotaje a la institución, etc. En ese sentido, si bien la señora Maldonado formuló un escrito de defensa, la misma se encontraba sumamente limitada al no contar con la información mínima que exige el artículo 8.2 b) de la Convención.

81. En suma, la Comisión considera que esta falta de información y los efectos en el ejercicio de su derecho de defensa, constituyeron una violación de los derechos a contar con información suficiente sobre los fundamentos de la acusación y a contar con los medios adecuados para el ejercicio de su defensa, los cuales están establecidos en los artículos 8.2 b) y 8.2 c) de la Convención Americana.

Sobre la violación del derecho a una motivación suficiente y al principio de legalidad y a la presunción de inocencia

⁸⁸ Anexo 23. Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1842/12.pdf>

82. En este punto, la Comisión analizará la Resolución mediante la cual el Procurador de los Derechos Humanos dispuso el despido de la señora Maldonado. Esto, con el objeto de establecer si en dicha resolución se respetó el derecho a contar con una motivación suficiente, así como los principios de legalidad y de presunción de inocencia.

83. Del texto del Acuerdo No. 81-2000 del Procurador de los Derechos Humanos se desprende que su despido se debió a las causales establecidas en los incisos 4 y 15 del artículo 74 del Reglamento de Personal de la mencionada institución. Como se dijo, el principio de presunción de inocencia también resulta aplicable a los procedimientos sancionatorios no penales. En ese sentido, era obligación del Procurador de los Derechos Humanos verificar que la señora Maldonado hubiera incurrido en dichas causales y que el análisis tanto fáctico como jurídico quedara reflejado en su motivación. Sobre este punto, la Corte Europea ha resaltado la necesidad de que en procedimientos de despido se realice un “análisis detallado y minucioso” de la conducta imputada para su destitución⁸⁹.

84. La Comisión observa que en toda su exposición de motivos el Procurador se limitó a indicar lo siguiente:

Que la situación denunciada en contra de la señora Olga Yolanda Maldonado Ordóñez constituye una serie de actos jurídicos y litigios de orden familiar cuya resolución podría perjudicar seriamente a la Institución del Procurador de los Derechos Humanos por la relación laboral que tiene la señora Maldonado Ordóñez con la institución en virtud de imputársele la falsificación de la escritura pública No. 470 de fecha 11 de octubre de 1994, faccionada [sic] supuestamente por el Notario Mariano Orozco de León en la que aparecen dos firmas cuando deberían ser tres de conformidad con la copia simple legalizada de la referida escritura, todo esto generando serias dudas sobre su autenticidad, siendo que como obligación tiene el evitar dentro y fuera de la institución, la comisión de actos reñidos con la ley, la moral o las buenas costumbres que afectan el prestigio de la institución⁹⁰.

85. De lo indicado por el Procurador resulta que la base de la resolución fue “la situación denunciada” y la alegada “comisión de actos reñidos con la ley”. Asimismo, el Estado reconoció en el trámite ante la CIDH que el “hecho generador” no fue denunciado ni investigado a nivel judicial. Esto constituye, en sí mismo, una violación al principio de presunción de inocencia establecido en el artículo 8.2 de la Convención Americana.

86. En cuanto al principio de legalidad, la Comisión destaca que la causal disciplinaria establecida en la normativa finalmente aplicada respecto de la posible afectación a “la institución” está literalmente vinculada a la efectiva comisión de delitos o actos ilícitos, no a su mera probabilidad. Esto implica que, la invocación de esta causal exige que los hechos que sustentaron la apertura del procedimiento, sean probados y efectivamente calificados como ilícitos o como delitos por las autoridades competentes en la materia de que se trate. Como se indicó en los párrafos precedentes, esto no ocurrió en el presente caso pues el Procurador basó su decisión en la “situación denunciada” en violación, no sólo del principio de presunción de inocencia, sino del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención.

87. Además de la violación del principio de presunción de inocencia y de legalidad en los términos descritos, la Comisión recuerda que era deber del Procurador motivar de manera suficiente las razones por las cuales los hechos – que ya se dijo que no fueron probados – se subsumían en las causales invocadas.

⁸⁹ ECHR, *Obst v. Germany*. Application No. 425/03. Judgment of December 23, 2010, para. 49; *Schütch v. Germany*. Application No. 1620/03. Judgment of December 23, 2010, para. 59.

⁹⁰ Anexo 2. Acuerdo No. 81-2000 del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha 16 de mayo de 2000. Anexo 1 a la petición inicial de 15 de julio de 2002.

88. De una lectura de dichas normas, la Comisión observa que la comunicación de los hermanos de la señora Maldonado al Procurador informando un problema familiar relacionado con una supuesta falsificación de una escritura pública, no pareciera encuadrar *prima facie* en las disposiciones citadas por el Procurador en la resolución de despido. La resolución del Procurador no ofrece elementos que permitan entender dicho vínculo.

89. Por el contrario, la motivación fue sumamente escueta, no incluye referencia alguna a los argumentos de defensa presentados por la señora Maldonado. Sobre este punto, la Comisión recuerda que la Corte ha establecido la necesidad de que las autoridades administrativas analicen “de forma completa y seria” las pretensiones y argumentos de la persona afectada⁹¹. Especialmente, la resolución no incorpora un análisis que permita establecer la adecuación de los supuestos a las causales disciplinarias contenidas en el Reglamento de Personal del Procurador.

90. Esta situación constituyó una violación del derecho a contar con una motivación suficiente, en relación con el principio de legalidad, ambos establecidos en los artículos 8.1 y 9 de la Convención Americana respectivamente.

91. Adicionalmente, la CIDH nota que conforme a los hechos probados la señora Maldonado firmó un documento mediante el cual la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos le abonó una suma de dinero por distintos conceptos laborales, de julio de 1999 a mayo de 2000, luego de su despido.

92. Al respecto, la Comisión observa que dichas prestaciones no tienen un carácter indemnizatorio por las violaciones alegadas en el presente caso. La CIDH podrá evaluar su vínculo con los hechos y las violaciones establecidas en el informe al momento de supervisar el cumplimiento de sus recomendaciones⁹². De esta forma, la CIDH reitera que la obligación de reparar surge como consecuencia directa de la responsabilidad del Estado derivada de una violación de la Convención y, por lo tanto, exige una reparación integral y adecuada por las violaciones declaradas en el presente informe⁹³.

Conclusión

93. En virtud de lo indicado hasta el momento, la Comisión concluye que el Estado de Guatemala violó el derecho de la señora Maldonado a ser oída con las debidas garantías, a contar con una motivación suficiente, a que se le informara de manera suficiente las bases de su procesamiento y a contar con los medios adecuados para ejercer su defensa, establecidos en los artículos 8.1 y 8.2 de la Convención. Asimismo, la Comisión concluye que el Estado violó el principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana en perjuicio de la señora Maldonado. Todas estas violaciones, en relación con el artículo 1.1 del referido instrumento.

1.2. Derecho a recurrir la decisión sancionatoria y a la protección judicial

94. Con respecto al derecho a recurrir, tanto la Comisión como la Corte han indicado que el mismo aplica respecto de decisiones de carácter sancionatorio⁹⁴. La CIDH resalta la importancia de este

⁹¹ Corte IDH. *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 268, párr. 181; y *Caso Barbani Duarte y Otros Vs. Uruguay*. Fondo Reparaciones y costas. Sentencia de 13 de octubre de 2011. Serie C No. 234, párr. 120.

⁹² En este sentido, la Corte Interamericana ha señalado que se “podrá[n] descontar los montos que ya hubieren sido entregados por las violaciones establecidas en la [...] Sentencia, al momento del pago de las reparaciones ordenadas”. Corte IDH. *Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 noviembre de 2012, Serie C No. 253, párr. 389.

⁹³ Corte IDH. *Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C. No. 163, párr. 221.

⁹⁴ Corte IDH. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 179. Asimismo, véase: CIDH, Informe No. 136/11, Caso 12.474, Fondo, Familia Pacheco Tineo, Bolivia, 31 de octubre de 2011. párr. 120.

derecho en tanto busca evitar que quede firme una decisión que fue adoptada con vicios y que contiene errores que ocasionarán un perjuicio indebido a los intereses de una persona⁹⁵.

95. La Corte ha resaltado la necesidad de que los procesos internos garanticen un verdadero acceso a la justicia a fin de determinar cualquier derecho que esté en controversia⁹⁶. En ese sentido, en palabras de la Corte, el artículo 25.1 del mismo instrumento:

contempla la obligación de los Estados Parte de garantizar, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos contemplados ya sea en la Convención, en la Constitución o en las leyes. (...) Así, el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento⁹⁷.

96. De esta forma para que exista un recurso efectivo no basta con que esté previsto en una norma o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla⁹⁸. En cuanto a los requisitos de procedibilidad de un reclamo judicial, el mismo tribunal ha señalado que:

por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado⁹⁹.

97. En relación con el ámbito laboral, la Corte Europea ha señalado que los Estados tienen la obligación positiva de establecer tribunales judiciales que tengan jurisdicción en materia laboral a fin de conocer sobre alegadas afectaciones de trabajadores y trabajadoras¹⁰⁰. Específicamente, la Corte Europea sostuvo que una persona despedida tiene el derecho de acceder a un recurso judicial que ofrezca efectivamente la posibilidad de que un tribunal determine si su destitución es legal conforme al ordenamiento interno¹⁰¹.

⁹⁵ Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 158. Asimismo, véase: CIDH, Informe No. 55/97, Caso 11.137, Fondo, Juan Carlos Abella, Argentina, 18 de noviembre de 1997, párrs. 261-262.

⁹⁶ Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 107; y *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Sentencia de 1 de julio de 2006 Serie C No. 148, párr. 365.

⁹⁷ Corte IDH. *Caso Abrill Alosilla y otros Vs. Perú*. Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2011. Serie C No. 235, párr. 75. Las citas internas presentes en el texto original fueron omitidas.

⁹⁸ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 61; Corte IDH. *Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 136, y Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 113.

⁹⁹ Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 126.

¹⁰⁰ ECHR, *Schütch v. Germany*. Application No. 1620/03. Judgment of December 23, 2010, para. 59.

¹⁰¹ ECHR, *Schütch v. Germany*. Application No. 1620/03. Judgment of December 23, 2010, para. 59; K.M.C. v. Hungary. Application No. 19554/11. Judgment of July 10, 2012, paras. 31-33.

98. Según los estándares descritos, existe una relación intrínseca entre la existencia de una motivación suficiente y la posibilidad de cuestionar las resoluciones y formular una defensa adecuada en el marco de los recursos subsiguientes. De lo dicho en la sección anterior, resulta que la resolución del Procurador incumplió con la garantía de motivación suficiente, pues de ella no puede desprenderse la relación de adecuación entre los supuestos hechos y las causales invocadas. Esto implica que al momento de acceder a los recursos, la señora Maldonado estaba severamente limitada en la posibilidad de contar con una revisión y protección judicial efectiva.

99. Así, la señora Maldonado presentó un recurso de revisión ante el Procurador a fin de cuestionar la resolución de despido, de conformidad con lo establecido en el artículo 79 del Reglamento de Personal del Procurador. Dicho recurso fue rechazado mediante resolución de 16 de junio de 2000 firmada por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos de la oficina del Procurador. La Comisión observa que conforme al Reglamento de Personal de dicha institución la resolución del recurso de revisión debía ser decidida por el Procurador y no por el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos. En relación con este aspecto, el Estado reconoció que se trató de una anomalía.

100. Este primer recurso no permitió corregir los problemas de la resolución del Procurador. En el rechazo del recurso la autoridad se limitó más bien a reiterar dichos problemas al indicar que la conducta denunciada “refleja conducta no deseable para quienes defendemos los derechos humanos”. Asimismo, la CIDH resalta una contradicción en dicha resolución puesto que también se indica que este hecho “debe ser resuelto por los juzgados competentes” lo que, como se indicó, no ocurrió en el caso.

101. Posteriormente, el 20 de junio de 2000, la señora Maldonado interpuso un recurso de apelación ante la Sala Segunda de la Corte de Apelaciones de Trabajo y Previsión Social. El artículo 80 del Reglamento de Personal del Procurador establece que si el recurso de revisión que cuestiona el despido en sede administrativa es rechazado, la persona podrá “recurrir en apelación ante las Salas de Trabajo y Previsión Social (...); [e]l trámite del recurso de apelación será el establecido en el Código de Trabajo”. Este recurso fue rechazado el 26 de junio del mismo año. La Sala Segunda indicó que carecía de competencia para pronunciarse puesto que el Código de Trabajo no establecía este supuesto.

102. Frente a este rechazo, la Comisión nota que la señora Maldonado presentó una acción de inconstitucionalidad en caso concreto, la cual fue declarada improcedente por la Corte de Constitucionalidad el 9 de octubre de 2001, bajo el argumento de que el recurso de apelación ante las Salas de Trabajo y Previsión Social no era la “vía adecuada”. A pesar de esta afirmación, la Corte de Constitucionalidad no explicó cuál era la vía idónea que tendría que utilizar la señora Maldonado.

103. En ese sentido ni el recurso de apelación ni la acción de inconstitucionalidad en caso concreto, permitieron una revisión de la sanción ni un recurso efectivo frente a las violaciones al debido proceso descritas en la sección anterior.

104. La CIDH observa que el Reglamento de Personal del Procurador de los Derechos Humanos, el cual establece la apelación ante las Salas de Trabajo y Previsión Social como el recurso judicial adecuado para cuestionar un despido, fue adoptado tomando como base la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

105. Igualmente, conforme al artículo 108 de la Constitución “las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley de Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades”. Por su parte, el artículo 106 de la Constitución dispone que “en caso de duda sobre la interpretación o alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, se interpretarán en el sentido más favorable para los trabajadores”.

106. En ese sentido, la Comisión observa que según los términos del ordenamiento interno de Guatemala el recurso que procedía en casos de despido del personal de la oficina del Procurador de los

Derechos Humanos era la apelación ante las Salas de Trabajo y Previsión Social, tal como lo regula expresamente el Reglamento de Personal del Procurador. La CIDH resalta que el propio Estado en uno de sus escritos ante la Comisión coincidió en que éste era el recurso adecuado para cuestionar el despido de la señora Maldonado. El Estado agregó que la presunta víctima debió haber presentado un recurso de amparo a fin de que la Corte de Constitucionalidad “ordenara” a la Segunda Sala a conocer sobre el fondo de la solicitud de la señora Maldonado.

107. Por otro lado, la CIDH observa que el Estado en otros escritos presentados durante este procedimiento presentó un alegato distinto al anterior pues indicó que la apelación ante las Salas de Trabajo y Previsión no era el recurso adecuado, sino el procedimiento ante la Inspección General de Trabajo y una demanda de primera instancia ante el Juzgado de Trabajo y Previsión Social. Al respecto, la Comisión nota que el procedimiento ante la Inspección General de Trabajo no es un recurso judicial. Asimismo, la CIDH observa que ninguno de estos procedimientos está contemplado en el Reglamento de Personal del Procurador, sino en el Código de Trabajo.

108. La CIDH resalta que el artículo 193 de dicho Código establece que “los trabajadores que presten sus servicios a entidades o instituciones que por su naturaleza, estén sujetos a una disciplina especial, se regirán por sus ordenanzas, estatutos o reglamentos”. En ese sentido, la misma norma disponía que las entidades regidas a una disciplina especial, como la oficina del Procurador de los Derechos Humanos, debía regirse por su propio reglamento.

109. Además de que las decisiones judiciales que obtuvo la señora Maldonado no guardan relación con la normativa aplicable, especialmente en lo relativo a la procedencia del recurso de apelación, la Comisión observa que ninguno de los órganos que emitieron dichas decisiones le indicaron cuál era entonces la vía adecuada para cuestionar su despido, al margen del recurso de apelación ante las Salas de Apelación de Trabajo y Previsión Social conforme al artículo 80 del Reglamento de Personal del Procurador.

110. La CIDH considera que la resolución de la Corte de Constitucionalidad propició un clima de desprotección e inseguridad jurídica en perjuicio de la señora Maldonado al: i) declarar improcedente su recurso; ii) indicarle que la apelación establecida en el Reglamento no era la adecuada; y iii) omitir establecer cuál era la vía idónea.

111. La CIDH recuerda que en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú* la Corte declaró la violación de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial en tanto las víctimas se vieron impedidas de presentar un recurso a fin de cuestionar su despido¹⁰². En dicho asunto, la Corte sostuvo que al no haber tenido acceso efectivo a la protección judicial para que las autoridades competentes determinaran lo pertinente, las víctimas se vieron en una situación de “desvalimiento e incertidumbre”¹⁰³.

112. En este caso, la CIDH considera que la señora Maldonado se vio impedida de contar con un recurso para solicitar la revisión de la sanción impuesta y con un recurso efectivo que la protegiera frente a las violaciones al debido proceso y al principio de legalidad en el marco del procedimiento administrativo. En ese sentido, la Comisión concluye que el Estado de Guatemala violó los derechos establecidos en los artículos 8.2 h) y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de la señora Maldonado.

V. CONCLUSIONES

¹⁰² Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 120.

¹⁰³ Corte IDH. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 150.

113. En vista de las consideraciones de hecho y de derecho precedentes, la Comisión concluye que el Estado de Guatemala es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales, protección judicial, y principio de legalidad, de conformidad con los artículos 8.1, 8.2, 9 y 25 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Olga Maldonado Ordóñez.

VI. RECOMENDACIONES

114. Con fundamento en las anteriores conclusiones,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RECOMIENDA AL ESTADO DE GUATEMALA:

1. Reparar integralmente a la señora Olga Maldonado por las violaciones declaradas en el presente informe. Esta reparación debe incorporar tanto el aspecto material como moral.
2. Eliminar todos los efectos de la sanción impuesta a la señora Maldonado, incluyendo los antecedentes disciplinarios que hubieren en su perjuicio.
3. Adoptar medidas de no repetición a fin de asegurar que los funcionarios públicos de cargos similares al de la víctima del presente caso, tengan claridad y cuenten con recursos efectivos frente a procedimientos y sanciones disciplinarias en su contra.

Dado y firmado en la ciudad de Washington, D.C., a los 17 días del mes de julio de 2014. (Firmado): Tracy Robinson, Presidenta; Rose-Marie Belle Antoine, Primera Vicepresidenta; Felipe González, Segundo Vicepresidente; José de Jesús Orozco Henríquez, Rosa María Ortiz, Paulo Vannuchi y James L. Cavallaro, Miembros de la Comisión.

El que suscribe, Emilio Álvarez Icaza L., en su carácter de Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 49 del Reglamento de la Comisión, certifica que es copia fiel del original depositado en los archivos de la Secretaría de la CIDH.

Firmado en el original
Emilio Álvarez Icaza L.
Secretario Ejecutivo